

Gerhard Vowe

TECHNIK IM PARLAMENTARISCHEN DISKURS

Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages zum Verhältnis
von Technik und Politik

Habilitationsschrift

Darmstadt/Berlin

1991

Gerhard Vowe

Technik im parlamentarischen Diskurs

Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages
zum Verhältnis von Technik und Politik

*...und weil heutzutage so vieles schwer festzustellen ist,
haben sich ja die Menschen auch das angeschafft,
was sie ne Enquete nennen.*

(Theodor Fontane: Der Stechlin. 1897)

INHALTSÜBERSICHT

- I Einleitung: Fragestellung und Vorgehen**
- II Voraussetzungen: Politik, Parlament und Technik in systemtheoretischer Perspektive**
- III Enquete-Kommission als Institution:
Der semantische, historische und rechtliche Rahmen**
- IV Profile. Vier Enquete-Kommissionen zu politischen Problemen der technischen Entwicklung**
 - 1. Vorab: Zu Auswahl, Vorgehensweise und Gliederung
 - 2. Die Enquete-Kommission "Zukünftige Kernenergie-Politik" 1979 bis 1980: Ein ambitionierter Auftakt
 - 3. Die Enquete-Kommission "Zukünftige Kernenergie-Politik" 1981 bis 1983: Zwischen Finanzierungskrise und Regierungswechsel
 - 4. Die Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" 1981 bis 1983: Ein negatives Lehrstück
 - 5. Die Enquete-Kommission "Chancen und Risiken der Gentechnologie" 1984 bis 1987: Die Sicherung öffentlicher Akzeptanz
- V Technikbezogene Enquete-Kommissionen unter funktionalem, strukturellem und evolutionärem Aspekt:
Bestandteile eines allgemeinen politischen Begriffs**
- VI Resümee: Die politische Bedeutung von Diskurs**

Anhänge

ZUSAMMENFASSUNG

Die Schrift versucht, die **Frage** zu beantworten, ob für Diskurse Zeit und Raum in politischen Auseinandersetzungen bleiben, was dies voraussetzt und was daraus folgt.

Sie kommt zu dem **Schluß**, daß diskursive Prozesse durchaus in der Politik zu finden sind. Mehr noch: Zumindest in dem politischen Bereich, der in dieser Studie genauer untersucht wird, ist es für das politische Handeln unabdingbar, daß der argumentativen Entwicklung konsensfähig begründeter kognitiver Muster Zeit und Raum gegeben werden; denn Legitimität, eine zentrale Ressource jeden politischen Systems, ist auf die Diskursivität von Auseinandersetzungen angewiesen.

Grundlage für diesen Schluß bildet die empirische Untersuchung von vier Kommissionen des Deutschen Bundestages aus der ersten Hälfte der 80er Jahre. Diese sogenannten "Enquete-Kommissionen" setzten sich aus Parlamentariern und Experten zusammen und behandelten politische Probleme bestimmter technischer Entwicklungen, so der Kernenergie, der Telekommunikation und der Gentechnik.

Inhalt

I	EINLEITUNG: FRAGESTELLUNG UND VORGEHEN	
1.	Zur Fragestellung der Untersuchung: Voraussetzung und Folgen von Diskurs in der Politik	6
2.	Zum Begriff "Diskurs": Normativer Fluchtpunkt oder spezifisches Kommunikationssystem?	8
2.1.	Diskurs - Die Perspektive der Theorie des kommunikativen Handelns	8
2.2.	Ein systemtheoretischer Begriff von Diskurs	10
2.2.1.	Ziel von Diskursen: Belastbare kognitive Muster	10
2.2.2.	Leistungsgrenzen - Ein realistischer Begriff von Diskurs	11
3.	Zur Methodik: Technikbezogene Enquete-Kommissionen als Ausschnitt	13
3.1.	Begründung für die Wahl des Ausschnitts	13
3.2.	Zu den Untersuchungsmethoden: Komplementäre Empirie und aspektivische Ordnung	14
3.3.	Zum Ansatz	15
4.	Der Gedankengang im Überblick	17

II	VORAUSSETZUNGEN: POLITIK, PARLAMENT UND TECHNIK IN SYSTEMTHEORETISCHER PERSPEKTIVE	
1.	Der begriffliche Kontext der Untersuchung	21
1.1.	System und Umwelt	21
1.2.	Funktion, Struktur und Evolution	23
2.	Gesellschaft als Kommunikationssystem	27
2.1.	Zum Begriff der Kommunikation	27
2.1.1.	Kommunikation: Konstitution und Reproduktion sozialer Systeme	27
2.1.2.	Kommunikation: Reflexive Information	28
2.1.3.	Kommunikation: Differenzierung sozialer Systeme durch reflexive Information	29
2.2.	Differenzierung der gesellschaftlichen Kommunikation	31
2.2.1.	Differenzierung der gesellschaftlichen Kommunikation nach Funktionen	31
2.2.2.	Differenzierung der gesellschaftlichen Kommunikation nach Medien	35
2.2.3.	Gesellschaftliche Kommunikation: Differenziert nach Funktionen und Medien	37
2.2.4.	Binnenstruktur medial und funktional differenzierter Kommunikationssysteme	40
2.2.5.	Wissenschaft als reflexive Beobachterin	43
3.	Politik als gesellschaftliches Kommunikationssystem	44
3.1.	Funktion und Stellenwert politischer Kommunikation	44
3.2.	Funktionale Differenzierung des politischen Systems	46
4.	Legitimität: Unabdingbare Ressource politischer Systeme	47
4.1.	Zum Begriff der Macht	47
4.2.	Legitimität: Eine funktionale Definition	48
4.2.1.	Legitimität: Sicherung generalisierter Folgebereitschaft durch Sicherung der Anerkennung von Entscheidungsstrukturen	48
4.2.2.	Alternativen zum funktionalen Begriff von Legitimität	51
	a) Der wertgebundene Legitimitätsbegriff	51
	b) Der empirische Legitimitätsbegriff	54
	c) Vorzüge einer funktionalen Fassung	54
4.3.	Legitimation in Verfahren	57
4.3.1.	Zum Begriff "Verfahren"	58
	a) Akteursdimension von Verfahren	58
	b) Inhaltliche Dimension von Verfahren	60
	c) Prozessuale Dimension von Verfahren	60
	d) Prinzip von Verfahren: Reduktion von Komplexität	60
4.3.2.	Das Verfahren Wahl: Formierung von Alternativen und Entscheidung zwischen Alternativen	61
	a) Teilverfahren: Formierung von Alternativen	61
	b) Teilverfahren: Entscheidungen zwischen Alternativen	62
	c) Zum Stellenwert der Wahl	62
4.3.3.	Das Verfahren Gesetzgebung: Abstimmung und Verabschiedung	63
	a) Teilverfahren: Abstimmung	64
	b) Teilverfahren Verabschiedung	65
	c) Zum Stellenwert der Gesetzgebung	67

4.3.4.	Das Verfahren Untersuchung: Feststellung und Schlußfolgerung.....	68
	a) Teilverfahren Feststellung	68
	b) Teilverfahren Schlußfolgerung	69
	c) Zum Stellenwert des Verfahrens Untersuchung.....	69
4.3.5.	Verfahren und Legitimation: Ein komplexer Legitimationsbegriff	70
	a) Übersicht	70
	b) Prinzip der Verfahren.....	70
	c) Legitimation und Organisation	72
5.	Position des Parlaments im politischen System - Stellenwert des Deutschen Bundestages im bundesrepublikanischen Staatsgefüge	73
5.1.	Parlamentarische Verfahren und Entscheidungsstrukturen des politischen Systems.....	73
5.1.1.	Die Position des Parlaments in den Verfahren.....	74
5.1.2.	Der Bundestag und das Akteursmuster der Entscheidungsstruktur: Einbindung der Entscheidungsakteure in Rollen.....	75
	a) Einbindung von Akteuren - Leistung des Bundestages	75
	b) Untersuchung als Beispiel.....	76
	c) Legitimation durch Einbindung	77
5.1.3.	Der Bundestag und das inhaltliche Muster der Entscheidungen: Konturierung von Alternativen.....	78
	a) Differenzierung inhaltlicher Alternativen: Leistung des Bundestages	79
	b) Untersuchung als Beispiel.....	80
	c) Legitimation durch Scheidung von Alternativen	80
5.1.4.	Parlament und das Prozeßmuster der Entscheidungsstruktur: Prozeduralisierung von Entscheidungsprozessen.....	83
5.1.5.	Parlament und Legitimation	85
5.2.	Kompetenzbasis und Aufgabenstruktur des Bundestages.....	87
5.2.1.	Der Rahmen: Rechtliche Kompetenzen des Bundestages.....	87
	a) Normative Basis: Das Verhältnis der Gewalten	88
	b) Kompetenz: Wahl.....	90
	c) Kompetenz: Beschluß von Gesetzen	91
	d) Kompetenz: Budgetfeststellung	91
	e) Kompetenz: Mitwirkung an politischer Entscheidung.....	91
	f) Kompetenz: Kontrolle	92
	g) Kompetenz: Untersuchung	92
	h) Kompetenz: Öffentlichkeit der Debatte	92
	i) Kompetenz: Autonome Entwicklung.....	93
	j) Der Bundestag rechtlich gesehen: Ausdruck und Garant liberal-demokratischer Verfassungsgrundsätze.....	93
5.2.2.	Die Ausfüllung des Rahmens: Politische Aufgaben des Bundestages.....	93
	a) Aufgabe: Formung des politischen Führungspersonals	94
	b) Aufgabe: Stabilisierung des Kräfteverhältnisses.....	94
	c) Aufgabe: Beschränkung des Spielraumes	95
	d) Aufgabe: Die Einbeziehung von Opposition	97
	e) Aufgabe: Strukturierung der öffentlichen Meinung	98
	f) Der Bundestag politisch gesehen: Bindeglied von staatlicher Entscheidung und politischer Auseinandersetzung	98
5.3.	Strukturelles Grundmuster des Bundestages: Differenzierung eines Mischtyps	99
5.4.	"Funktionsverlust" des Parlaments oder Entwicklungsmöglichkeiten des Bundestages?.....	100

5.4.1.	"Funktionsverlust" des Parlaments?.....	101
a)	"Funktionsverlust" - Variante 1: Vergleich des Bundestages mit seinen parlamentarischen Vorgängern	102
b)	"Funktionsverlust" - Variante 2: Vergleich des Bundestages zu verschiedenen Zeitpunkten	102
c)	"Funktionsverlust" - Variante 3: Vergleich der politischen Bedeutung des Bundestages und seiner funktionalen Äquivalente	103
d)	Funktionale Äquivalente im Bereich Öffentlichkeit	104
e)	Was bleibt von der These eines "Funktionverlusts"?	
5.4.2.	Herausforderungen des Bundestages - Differenzierung der Defizite	105
a)	Herausforderungen in der Akteursdimension: Schwierigkeiten bei der Einbindung	105
b)	Herausforderungen in der Inhaltsdimension: Schwierigkeiten bei der Alternativenbildung	107
c)	Herausforderungen in der Zeitdimension: Schwierigkeiten bei der Strukturierung politischen Handelns	108
d)	Herausforderungen der Legitimation - Herausforderungen des Bundestages	109
5.4.3.	Legitimationsdefizite: Chancen für die Entwicklung des Bundestages.....	110
a)	Der Bundestag: Ausdruck einer Krise der Legitimation?.....	111
b)	Legitimationsdefizite durch die Institution Bundestag?.....	102
6.	Herausforderung technische Entwicklung	115
6.1.	Technik - Grenze sozialer Systeme zur "Natürlichen Umwelt"	115
6.2.	Modernisierung und technische Entwicklung.....	117
6.2.1.	Technik als Bestandteil sozialen Wandels	117
6.2.2.	Technologisierung von Technik - Ausdruck reflexiver Modernisierung	117
6.2.3.	Ausdifferenzierung technischer Systeme: Chiffre für Modernisierung	119
6.3.	Technik als Herausforderung für Legitimationsinstanzen	120
7.	Technikbezogene Enquete-Kommissionen: Die Fragestellung in systemtheoretischer Perspektive	122

III	ENQUETE-KOMMISSION ALS INSTITUTION: DER SEMANTISCHE, HISTORISCHE UND RECHTLICHE RAHMEN	
1.	Semantische Implikationen von "Enquete" und "Kommission": Kommunikative Untersuchung durch ein beauftragtes Gremium	128
1.1.	"Kommission": Ein Gremium mit eingeschränktem Auftrag und befristet delegierter Autorität	128
1.2.	"Enquete": Aufklärung von Staats wegen	129
1.2.1.	Der Begriff "Enquete" im deutschen Sprachraum	129
1.2.2.	Ad fontes: Die lateinische Quelle	131
	a) "Quaerere": Spannung von Sehnen und Erlangen	131
	b) "Inquirere": Ein Untersuchen als Ausfragen	132
1.2.3.	Kontinuität im französischen Sprachraum	132
	a) "Enquérir": Befragen als Verhören	133
	b) "Enquête": Mündlichkeit und Normierung	133
1.2.4.	Die englische Begriffstradition	134
	a) "Inquest": Untersuchung im rechtlichen Zusammenhang	134
	b) "Inquiry" und "Inquire": Forschendes Fragen	134
1.2.5.	Zusammengefaßt: Der semantische Gehalt von "Enquete"	135
2.	Politische Traditionslinien von Enquete-Kommissionen: Das Enqueterecht als Wurzel des Parlamentarismus	137
2.1.	Anfänge im Recht des Frankenreichs: Verbindung von Jury und Untersuchung	138
2.1.1.	Das wechselnde Profil des fränkischen Rechtssystems	138
2.1.2.	Die Prozedur der Wahrheitsfindung: Vom Gottesurteil zum Inquisitionsbeweis	139
2.1.3.	Der Akteur der Wahrheitsfindung: Die Jury	140
2.1.4.	Rechtsprechung als Kampf um Macht	142
2.2.	Entwicklung des englischen "parliament": Zum "golden age" des Enqueterechts	144
2.2.1.	Repräsentative Körperschaften und staatliche Untersuchung: Pfeiler der englischen Tradition	144
2.2.2.	England auf den Weg in die Moderne	147
	a) Das House of Commons im vormodernen England	147
	b) Die hohe Zeit parlamentarischer Untersuchung	148
	c) Das House of Commons in der parlamentarischen Demokratie	148
2.2.3.	Lehren aus der britischen Entwicklung	150
2.3.	Das Enqueterecht im deutschen Parlamentarismus	150
2.3.1.	Das Enqueterecht im Reichstag des Kaiserreichs und der Weimarer Republik	151
2.3.2.	Das Enqueterecht unter dem Grundgesetz	152
	a) Das Enqueterecht in der Reformdiskussion	152
	b) Enqueterecht als Minderheitsrecht - Ein andauerndes Dilemma	153
2.4.	Das Enqueterecht in historischer Perspektive: Eine vielfach differenzierte Traditionslinie	154
3.	Die rechtliche Seite des Rahmens: Organisatorische Ausprägungen des Enqueterechts im Bundestag	157
3.1.	Untersuchungsausschuß: Profil der Institution	157
3.2.	Enquete-Kommission: Rechtliches Profil der Institution	158
3.2.1.	Rechtsgrundlage und bisherige Erfahrungen	158
3.2.2.	Eingrenzung in sachlicher Hinsicht: Ziele und Themen	160
3.2.3.	Eingrenzung in sozialer Hinsicht: Kompetenzen, Einsetzung und Zusammensetzung	161

3.2.4.	Eingrenzung in zeitlicher Hinsicht: Verlauf und Dauer.....	163
3.3.	Untersuchungsausschuß und Enquete-Kommission: Ein zusammenfassender Vergleich.....	163
3.3.1.	Eine Differenzierung nach Schwerpunkten statt einer trennscharfen Abgrenzung.....	164
3.3.2.	Definition: Rekonstruktions-Enquete versus Konzeptions-Enquete	166
	a) Untersuchungsausschuß: Eine Rekonstruktions-Enquete.....	165
	b) Enquete-Kommission: Eine Konzeptions-Enquete.....	166
3.3.3.	Politische Gründe für die Einrichtung der Enquete-Kommission: Weitblick und Augenmaß.....	167
	a) Keine akute Notwendigkeit - Blick auf kommende Anforderungen	167
	b) Keine Aushebelung der Machtverhältnisse	167
	c) Die Enquete-Kommission als Kompromiß von Herausforderung und Struktur	169
4.	Fazit: Die Enquete-Kommission als institutionelle Möglichkeit	171

**IV PROFILE.
VIER ENQUETE-KOMMISSIONEN ZU POLITISCHEN PROBLEMEN DER TECHNISCHEN
ENTWICKLUNG**

1.	Vorab: Zu Auswahl, Vorgehensweise und Gliederung.....	174
1.1.	Zur Auswahl der Kommissionen.....	174
1.2.	Zur Informationsgrundlage	175
1.2.1.	Quellen.....	176
	a) Informationen zum Hintergrund.....	176
	b) Kommissionsexterne Informationen.....	176
	c) Kommissionspublikationen und -unterlagen	176
	d) Gespräche mit Beteiligten	177
1.2.2.	Vorgehen bei der Analyse.....	177
1.3.	Zum Raster der Rekonstruktion.....	178
1.3.1.	Hintergrund: In welchem Zusammenhang steht eine Technik-Enquete?	180
1.3.2.	Ablauf: Wann, wer, was?.....	180
1.3.3.	Inhalt: Worum geht es in der Technik-Enquete?	180
1.3.4.	Soziale Struktur: Wer warum mit wem?.....	180
	a) Politischer Aspekt der Sozialstruktur: Konstellation der Interessen und ihrer Protagonisten	181
	b) Kognitiver Aspekt der Sozialstruktur: Organisation des Wissens in Mustern.....	182
	c) Personeller Aspekt: Interaktion in der Gruppe	182
	d) Normativer Aspekt: Konsensuelle Basis des Verhandeln.....	183
	e) Organisatorischer Aspekt: Verteilung knapper Ressourcen	183
	f) Übersicht zur sozialen Struktur: Aspekte und Schlüsselbegriffe	184
1.3.5.	Ergebnisse und Wirkungen: Wohin führt das?.....	184
	a) Politischer Aspekt: Wirkung auf das Kräfteverhältnis der Akteure.....	185
	b) Kognitiver Aspekt: Wirkung auf die Sichtweisen in der Auseinandersetzung	185
	c) Normativer Aspekt: Wirkungen auf die grundlegenden Orientierungen des politischen Handelns	185
	d) Personeller Aspekt: Wirkung auf die Besetzung von Führungspositionen	185
	e) Organisatorischer Aspekt: Wirkungen auf die Arbeitsorganisation des Parlaments	186
	f) Funktion von Enquete-Kommissionen mit Technikbezug: Weshalb und wozu?	186
1.3.6.	Alternativen: Was wäre möglich gewesen?	188
1.3.7.	Übersichtsraster zur Rekonstruktion einer Technik-Enquete als Sozialsystem	189
1.4.	Die vier Technik-Enqueten im Überblick	190

2.	Die Enquete-Kommission "Zukünftige Kernenergie -Politik" 1979-1980: Ein ambitionierter Auftakt.....	191
2.1.	Hintergrund: Der SNR 300 als Brennpunkt der Auseinandersetzung um die Kernenergie	193
2.1.1.	Grundzüge staatlicher Energiepolitik seit der Ölkrise	193
2.1.2.	Forschung und Entwicklung im Bereich Kernenergie: Die "fortgeschrittenen Reaktoren" als Zukunftssicherung	195
	a) Brutreaktorentwicklung: Der SNR 300 als Prototyp	195
	b) Entwicklung des Thorium-Hochtemperaturreaktors: Der THTR 300 als Prototyp	197
	c) Der SNR 300: Symbol für die Krise der Kernenergie	198
2.1.3.	Die Positionen der Parteien in der Kernenergie-Kontroverse.....	201
	a) Die Position der Union: "Nicht wackeln!"	201
	b) Die Position der FDP: Die Fünf-Prozent-Hürde im Blick.....	202
	c) Die Position der SPD: "Ein entschiedenes Sowohl-Als auch!"	202
2.1.4.	Stellenwert des Bundestages.....	204
	a) Der Bundestag: Außerhalb des Kernenergie-Kartells	204
	b) Ersatzforum Gerichte	204
	c) Engpässe: Parlamentarische Auseinandersetzungen um das Budget.....	205
	d) Baustopp oder Aufschub?.....	205
2.1.5.	Fazit: Der SNR im Brennpunkt der Kontroverse	206
2.2.	Abriß der ersten Kernenergie-Enquete.....	208
2.2.1.	Zeittafel: Die erste Kernenergie-Enquete in ihrem politischen Umfeld	209
2.2.2.	Mai '77 bis Dezember '78: Im Vorfeld.....	215
	a) Der Ursprung der Kernenergie-Enquete.....	215
	b) Der Anlaß für die Kernenergie-Enquete.....	216
2.2.3.	Januar '79 bis Juni '79: Die Kommission strukturiert ihre Arbeit	219
	a) Entwicklung des Umfeldes	219
	b) Die Strukturierung der Aufgaben	220
2.2.4.	September '79 bis Januar '80: Die Kommission informiert sich.....	221
2.2.5.	Februar '80 bis Mai '80: Die Kommission bereitet ihren Bericht vor	222
2.2.6.	Juni '80 bis Dezember '81: Die Kommission in der Öffentlichkeit	223
2.2.7.	Das Kommissionsgeschehen im Rückblick.....	224
2.3.	Entscheidungspunkte, Pfade, Kriterien - Das inhaltliche Spektrum der Kommissionsarbeit	225
2.3.1.	Differenzierung von Alternativen: Ansatz zur Überbrückung der Kontroverse um die Kernenergie	225
	a) Basis: Differenzierung der Energiefrage	225
	b) Die Energiepfade	227
	c) "Kernenergie I" und "Kernenergie II": Differenzierung unterschiedlicher Phasen der Kernenergienutzung	230
	d) Differenzierung normativer Momente	232
2.3.2.	Dreh- und Angelpunkt der Kernenergie-Enquete: Der SNR 300.....	233
	a) Schwierigkeit: Erwartung konkreter Empfehlungen - Überwindung durch Differenzierung und Verschiebung.....	233
	b) Schwierigkeit: Konkurrenz - Überwindung durch pragmatische Konzeption von Studien.....	234
	c) Zusammenfassung: Die Kernenergie-Enquete und der Brüter.....	237
2.3.3.	Problemfeld Entsorgung: Wie groß ist "großtechnisch"?	238
	a) Im Hintergrund: Das Entsorgungskonzept der Bundesregierung	238
	b) Die Empfehlungen der Kernenergie-Enquete zur Entsorgung.....	239
	c) Zusammenfassung: Politische Kompromisse - Entscheidungen für die Kommission und gegen die Klientel.....	241

2.3.4.	Akzeptanz der Kernenergie - Anforderungen an die Reaktorsicherheit	241
	a) Akzeptanz der Leichtwasserreaktoren durch die Skeptiker.....	242
	b) Risikobegriff, Risikobewertung und Risikominderung	242
	c) Zusammenfassung: Ansätze, aber keine Formel.....	245
2.3.5.	Alternativen zu fossilen und nuklearen Energien - Regenerative Energiequellen und rationelle Energieverwendung auf dem Weg zur energiepolitischen Möglichkeit	245
	a) Der "S-Weg": Eine energiepolitische Chance	246
	b) Schwierigkeiten.....	247
	c) Markt und Staat auf dem "S-Weg"	248
	d) Zusammenfassung: Ein umfassender Katalog realistischer Energiesparmaßnahmen.....	249
2.3.6.	Inhaltliches Fazit: Am Anfang, nicht am Ende der Arbeit	249
	a) Schwerpunkte in inhaltlicher Hinsicht	249
	b) Lücken in inhaltlicher Hinsicht	252
	c) Ausblick	252
2.4.	Soziale Struktur der ersten Kernenergie -Enquete	253
2.4.1.	Die Sozialstruktur der Kernenergie -Enquete unter personellem Aspekt: Zentrum, Peripherie und Stab.....	253
	a) Ausgangslage: Typisierung der Kommissionsmitglieder.....	254
	b) Das Zentrum: Die Troika	259
	c) Die Peripherie: Solitäre.....	262
	d) Mitarbeiter im Stab: Sekretariat und externe Zuarbeit.....	263
	e) Interaktionsformen.....	265
	f) Modus der Verständigung und Einigung.....	266
	g) Zusammenfassung: Im Mittelpunkt die Troika	267
2.4.2.	Die Sozialstruktur der Kernenergie -Enquete unter politischem Aspekt: Patt der energiepolitischen Möglichkeiten	267
	a) Ausgangslage: Verschwimmende Frontlinien	268
	b) "K-Weg", "S-Weg", sozialdemokratische Integration - das Dreieck der Interessen.....	270
	c) Entwicklung der Konstellation: Entfaltung der "kulturellen Hegemonie"	274
	d) Zusammenfassung: Der weite Horizont als Hegemon.....	276
2.4.3.	Soziale Struktur unter dem kognitiven Aspekt: Komplexitätsreduktion durch reflektierte politische Strukturierung	276
	a) Voraussetzung einer gemeinsamen kognitiven Ordnung: Eine politische Sichtweise des Energieproblems	280
	b) Kognitive Ordnung durch Strukturierung in sachlicher Hinsicht: Binäre Organisation der energiepolitischen Alternativen.....	280
	c) Kognitive Ordnung durch Strukturierung in zeitlicher Hinsicht: Entscheidungspunkte	280
	d) Kognitive Ordnung durch Strukturierung in sozialer Hinsicht: Relativierung der Standpunkte	280
	e) Zusammenfassung	281
2.4.4.	Soziale Struktur unter einem normativem Aspekt: Die Kernenergie -Enquete als Anwendung des Kritischen Rationalismus.....	282
	a) Normatives Element 1: Handlungsrelevanz der Auseinandersetzungen in der ersten Kernenergie -Enquete.....	283
	b) Normatives Element 2: Erkenntnistheoretischer Vorbehalt	283
	c) Normatives Element 3: Zwang zur Argumentation	284
	d) Zusammenfassung: Die Imperative der ersten Kernenergie -Enquete.....	284
2.4.5.	Sozialstruktur unter arbeitsorganisatorischem Aspekt: Arbeitsteilung, Kommunikation und Führung als Ressourcen.....	285
	a) Ressource Arbeitsteilung: Ausweitung der kalendarischen Zeit	285
	b) Ressource Kommunikation: Nutzung der Mitglieder von Kommission und Stab.....	286
	c) Ressource Führung: Motivierung und Forderung, Koordinierung und Abschirmung.....	287
	d) Zusammenfassung: Arbeitsorganisation durch Verbindung der Ressourcen.....	289

2.4.6.	Fazit der Strukturanalyse.....	289
	a) Die Strukturanalyse im Rückblick.....	289
	b) Das Dreiecksmuster der sozialen Struktur.....	291
	c) Die erste Kernenergie -Enquete: Ein ausdifferenziertes System.....	291
2.5.	Ergebnisse und Wirkungen: Weniger als erhofft - mehr als zu erwarten.....	293
2.5.1.	Einfluß auf die gesellschaftliche Sichtweise der Kernenergiefrage.....	293
	a) Kern kognitiver Wirkung: Ein Horizont an Alternativen als Paradigma der Energie-debatte.....	293
	b) Schwerpunkte des Ergebnisses unter kognitivem Aspekt.....	294
	c) Differenzierung nach Akteuren.....	296
2.5.2.	Einfluß auf die Konstellation in der Kontroverse um die Kernenergie.....	297
	a) Voraussetzung politischen Einflusses: Öffnung der Kernenergiekontroverse.....	297
	b) Kern der Wirkung auf die Kernenergie -Kontroverse: Kein Durchbruch - Geländegewinne beider Seiten.....	299
	c) Nobilitierung der Kernenergie -Kritiker: Von der "Anti-AKW -Bewegung" zur Ökologiebewegung.....	301
	d) Weiterbau des SNR 300: Ansatz zur Akzeptanz der Brütertechnik.....	303
2.5.3.	Einfluß auf das Kräfteverhältnis im Regierungssystem.....	305
	a) Kern des Einflusses auf das Regierungssystem: Stabilisierung der Regierungsfaktionen und Ausweitung des parlamentarischen Spektrums.....	305
	b) Schwerpunkte politischen Einflusses.....	308
	c) Zusammenfassung: Politisch zählt die Einsetzung.....	310
2.5.4.	Einfluß auf die Besetzung von Positionen im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik.....	311
	a) Kern des Einflusses unter personellen Aspekt: Chance und Risiken für die Troika.....	312
	b) Einfluß auf Qualifizierung und Karriere der Parlamentarier.....	313
	c) Einfluß auf Qualifizierung und Karriere der Sachverständigen.....	315
	d) Einfluß auf Qualifizierung und Karriere von Angehörigen des Stabes.....	316
	e) Zusammenfassung: Wirkung auf Qualifizierung und Karriere.....	317
2.5.5.	Einfluß auf die Arbeitsorganisation des Bundestages: Entwicklung eines Instrumentariums für weitere Enquete -Kommissionen.....	317
	a) Prozeßdimension: Nutzung knapper Gegenwart für weite Zukünfte.....	318
	b) Themendimension: Handhabung inhaltlicher Komplexität.....	318
	c) Akteursdimension: Management sozialer Vielfalt.....	319
	d) Zusammenfassung: Die erste Kernenergie -Enquete als Pionier.....	320
2.5.6.	Reflexive Einflüsse: Verstetigung und Reflexion.....	320
	a) Kern des reflexiven Einflusses: Verstetigung der Kernenergie -Enquete.....	321
	b) Facetten reflexiver Einflüsse.....	321
	c) Zusammenfassung: Eigendynamik über den Bericht hinaus.....	322
2.5.7.	Der Einfluß der ersten Kernenergie -Enquete im Überblick.....	323
	a) Der Einfluß unter den einzelnen Aspekten in zusammenfassender Darstellung.....	323
	b) Zum Verhältnis der Aspekte.....	325

3.	Die Enquete-Kommission "Zukünftige Kernenergie -Politik" 1981-1983: Zwischen Finanzierungskrise und Regierungswechsel	327
3.1.	Verlauf der zweiten Kernenergie -Enquete	328
3.1.1.	Zeittafel	328
3.1.2.	Veränderte Rahmenbedingungen.....	335
3.1.3.	Mai '80 bis September '81: Strukturierung	337
	a) Erstes strukturierendes Element: In der Tradition der ersten Kernenergie -Enquete	337
	b) Zweites strukturierendes Element: Neuland Parallelforschung	338
	c) Drittes strukturierendes Element: Trennung von SNR und Brüterwirtschaft im Auftrag	339
	d) Viertes strukturierendes Moment: Zusammensetzung.....	340
	e) Fünftes strukturierendes Moment: Lerneffekte der Beteiligten	341
	f) Sechstes strukturierendes Moment: Kommissionsinterne Arbeitsteilung	342
	g) Zusammenfassung der Strukturierung: Probleme deutlich, aber nicht bedrohlich	342
3.1.4.	September '81 bis Juni '82: Informierung und Terminierung.....	343
	a) Rahmenbedingungen der Kommissionsarbeit	343
	b) Informierungswege der zweiten Kernenergie -Enquete.....	344
	c) Terminkrise	345
3.1.5.	Juni '82 bis September '82: Beschlußfassung in turbule ntem Umfeld.....	348
	a) Rahmenbedingungen	348
	b) Entwicklung der Voten.....	349
	c) Abstimmung	351
	d) Die Empfehlung im Bundestag.....	351
	e) Alternativen zur konfrontativen Beschlußfassung?.....	352
3.1.6.	November '82 bis März '83: Auslaufen der zweiten Kernenergie -Enquete	352
3.1.7.	Zusammenfassung des Kommissionsverlaufs: Interdependenz von außen und innen	353
3.2.	Inhaltliches Spektrum der zweiten Kernenergie -Enquete	355
3.2.1.	Begrenzung des Spektrums: Die Sicherheit des SNR 300 im Mittelpunkt.....	355
	a) Inhaltliche Kontrastierung zur ersten Kernenergie -Enquete	355
	b) Im Mittelpunkt: Der parlamentarische Vorbehalt	356
	c) Prinzip der schrittweisen Eingrenzung	357
3.2.2.	Auslassungen und Marginalien.....	359
	a) Auslassungen: Begründungen, technisches Umfeld, "S-Weg"	359
	b) Nebengleis: Ökonomische Analyse des SNR	360
3.2.3.	Focus der inhaltlichen Arbeit: Die Sicherheit des SNR 300	362
	a) Die Markierungen der ersten Kernenergie -Enquete: Wie sicher ist sicher genug?	362
	b) Ergebnis der Obergrenzenstudie	363
	c) Positionen und Ergebnisse der risiko-orientierten Analyse im Vergleich.....	366
	d) Inhaltliche Position des Mehrheitsvotums	371
	e) Inhaltliche Position des Minderheitsvotums: Über den Sicherheitsaspekt hinaus	372
3.2.4.	Die inhaltliche Arbeit zusammengefaßt: Blickpunkt Inbetriebnahme	374
3.3.	Sozialstruktur der zweiten Kernenergie -Enquete: Schwache Vermittlung, starke Polarisierung	375
3.3.1.	Sozialstruktur unter kognitivem Aspekt: Ungewißheit über die Sicherheit	375
	a) Reduktion von Komplexität durch Eingrenzung.....	375
	b) Reduktion von Komplexität durch Methode	376
	c) Reduktion von Komplexität durch Entscheidung.....	377
	d) Zusammenfassung: Wohin mit der reduzierten Komplexität?	378

3.3.2.	Sozialstruktur unter dem Aspekt der Interessenkonstellation:	
	Kleines Zentrum, große Flügel.....	379
	a) Heterogenität in drei Hinsichten.....	379
	b) Spannungslinie zwischen Befürwortern und Gegnern einer Inbetriebnahme	380
	c) Spannungslinie zwischen "etablierter" Sicherheitsforschung und "skeptischer" Sicherheitsforschung	381
	d) Spannungslinien zwischen Regierungsfraktionen und Oppositionsfraktion	384
	e) Kräfteverhältnisse am Ende der zweiten Kernenergie -Enquete:	
	Arrangement unnötig und unmöglich	386
	f) Die politische Konstellation zusammengefaßt: Polarisierung ohne Integration	389
3.3.3.	Soziale Struktur unter normativem Aspekt: Primat des politischen Alltags	391
	a) Wahl der politischen Strategie: Kooperation oder Konfrontation?	391
	b) Primat von Wissenschaft oder von Politik in der Kommission?	392
3.3.4.	Soziale Struktur unter gruppenspezifischem Aspekt:	
	Streit ohne vermittelnde Persönlichkeiten.....	394
	a) Das personale Netz	394
	b) Kontrast zur ersten Kernenergie -Enquete.....	397
3.3.5.	Struktur unter arbeitsorganisatorischem Aspekt: Nutzung der knappen Ressource Zeit	398
	a) Knappe Ressource Zeit.....	398
	b) Ausstattung, Organisation, Motivation	399
3.3.6.	Fazit: Die soziale Struktur der zweiten Kernenergie -Enquete unter fünf Aspekten.....	401
	a) Übersicht.....	401
	b) Gemeinsamer Nenner: Polarisierung	401
3.4.	Ergebnisse und Wirkungen: Ein differenziertes Bild von Gewinn und Verlust.....	403
3.4.1.	"Die Kommission empfiehlt, der Deutsche Bundestag möge den... Vorbehalt gegen die Inbetriebnahme... aufheben": Der Entscheidungsbezug der zweiten Kernenergie -Enquete.....	403
	a) Die Frage der Inbetriebnahme: Eine Entscheidung mit strategischer Bedeutung.....	403
	b) Wirkung der Empfehlung in sachlicher Hinsicht: Akzeptanz für die Inbetriebnahme	405
	c) Wirkung des Votums in zeitlicher Hinsicht: Der Zeitplan wird erfüllt	407
	d) Wirkung des Inbetriebnahmevotums ins sozialer Hinsicht: Begrenzte Einbindung in den parlamentarischen Zusammenhang.....	407
3.4.2.	Parallelforschung: Ein Experiment mit begrenzter Wirkung.....	407
	a) Befunde zum Risiko.....	410
	b) Forschungsprozeß.....	410
	c) Publikum der Parallelforschung	411
3.4.3.	Verschiebungen in den politischen Konstellationen.....	412
	a) Gegner und Befürworter einer Freigabe der Inbetriebnahme	413
	b) "Etablierte" und "skeptische" Sicherheitsforschung: Emanzipation und Hegemonie	414
	c) Politische Organisationen: Terraingewinne	416
	d) Keine klare politische Bilanz	422
3.4.4.	Stellenwert der zweiten Kernenergie -Enquete für die Karrieren der Beteiligten:	
	Keine negativen und wenige positive Effekte.....	423
	a) Parlamentarier	423
	b) Sachverständige	424

3.4.5.	Das Wirkungsspektrum im Überblick.....	425
a)	Handfest und direkt: Entlastung durch Empfehlung.....	425
b)	Parallelforschung: Unaufgearbeitete Erfahrung.....	426
c)	Sicherung von Kontinuität der Kernenergie-debatte	427
d)	Verschiebungen in der politischen Konstellation: Zwiespältige Wirkung für den Bundestag.....	428
e)	Kariereeffekt: Alle bleiben im Spiel.....	428
f)	Vergleich der Wirkungen: Im Mittelpunkt die Empfehlung über die Inbetriebnahme - eine Entscheidung über die Kernenergie schlechthin	429
3.5.	Fazit: Nutzung des Spielraums	431
3.5.1.	Eine Kommission mit eigenem Profil.....	431
3.5.2.	Waren Alternativen denkbar und machbar?.....	431
a)	Szenario: Die zweite Kernenergie-Enquete als Instanz zur Neubewertung des SNR.....	431
b)	Warum keine Neubewertung?.....	434
c)	Zusammengefaßt: Neubewertung nicht unmöglich, aber unwahrscheinlich.....	436
3.5.3.	Die zweite Kernenergie-Enquete: Zwischen der ersten Kernenergie-Enquete und der Telekommunikations-Enquete	437

4.	Die Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationsstechniken " 1981-1983: Ein negatives Lehrstück	439
4.1.	Im Hintergrund: Die Entwicklung der Telekommunikation	440
4.1.1.	Entwicklungstendenzen.....	440
	a) Technische Potentiale: Digitalisierung und Telematik	440
	b) Ökonomische Bedeutung: Schlüsselrolle für Telematik	441
	c) Politische Tendenzen: Telekommunikationspolitik - Verbindung von Struktur- und Medienpolitik.....	442
	d) Verhältnis von technischer, ökonomischer und politischer Entwicklung	443
4.1.2.	Grundpositionen der politischen Kontroverse	445
	a) Strukturpolitische Dimension der telekommunikationspolitischen Kontroverse.....	445
	b) Medienpolitische Positionen.....	445
4.1.3.	Die Parteien in der telekommunikationspolitischen Kontroverse.....	446
	a) Die Position der Union.....	446
	b) Union und Sozialdemokratie: Unterschiedliche Ausgangsbedingungen ihrer medienpolitischen Positionen.....	447
	c) Die Position der Sozialdemokratie	448
	d) Die Rolle der FDP.....	452
4.1.4.	Bunder und Länder, Administration und Parlament: Der Staat in der telekommunikationspolitischen Kontroverse.....	453
	a) Medienpolitik: Ein schwach institutionalisierter Politikbereich	453
	b) Medienpolitik durch die Bundespost - am Parlament vorbei.....	454
	c) Medienpolitik durch den Bund - gegen den Widerstand der Länder.....	454
4.1.5.	Kommissionen in der Kontroverse um Telekommunikationspolitik.....	455
	a) Die "Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationswesens" - Ein Präzedenzfall.....	456
	b) Die "Expertenkommission Neue Medien" als Fortschreibung.....	457
	c) Kommissionen im Rahmen der Kabelpilotprojekte	459
	d) Forderung nach einer KtK II unglaubwürdig	459
4.1.6.	Zusammengefaßt: Die Voraussetzungen der Telekommunikations-Enquete	460
4.2.	Der Verlauf der Telekommunikations -Enquete im Abriß	462
4.2.1.	Das politische Umfeld zu Beginn der Diskussion um eine Telekommunikations-Enquete.....	461
4.2.2.	Zeittafel 1979-1984	462
4.2.3.	Vorgeschichte: Erfolgloser erster Anlauf	475
	a) Erste Vorschläge für eine Kommission	475
	b) Keine Kommission auf Bundesebene: Gründe	476
4.2.4.	Eine parlamentarische Medienkommission: Erfolg in der zweiten Runde	479
	a) Nach der Wahl: Relative Ruhe	479
	b) Anlaß: Pläne für ein Satellitenfernsehen.....	480
	c) Warum scheiterten die Pläne für eine Telekommunikations-Enquete nicht erneut?.....	481
	d) Die Bedingungen der Einsetzung zusammengefaßt.....	485
4.2.5.	April '81 bis August '81: Einsetzung, Konstituierung und Strukturierung	486
	a) Ausgangsbedingungen	486
	b) Strukturierung der Kommissionsarbeit	488
4.2.6.	September '81 bis März '83: Arbeitsphase	490
	a) Entwicklung der Rahmenbedingungen: Die medienpolitische Situation 1981	490
	b) September '81 bis Juni '82: Kooperationsphase	491
	c) September '82 bis Dezember '82: Phase der Destruktion und Konfrontation	493
	d) Januar '83 bis März '83: Abwicklungsphase - parlamentarisches Krisenmangement	497
	e) 1983/1984: Echo.....	500
4.2.7.	Telekommunikationspolitik im Anschluß an die Enquete	501

4.3.	Inhaltliche Schwerpunkte der Kommissionsarbeit	503
4.3.1.	Generelle Ausgangspositionen und Selbstverständnis	503
	a) Zum Verhältnis von Technik und Politik	503
	b) Telematik und Politik	503
	c) Die Aufgaben der Kommission	504
	d) Relativierung der Aussagen	505
4.3.2.	Technische Potentiale in der Darstellung der Kommission	506
	a) Zum Begriff "Neue Informations- und Kommunikationstechniken": Digitalisierung als Grundlage der Telematik	506
	b) Infrastruktur, Dienste und Endgeräte	506
4.3.3.	Ökonomischer Stellenwert der "Neuen Informations- und Kommunikationstechniken"	509
	a) Hersteller	509
	b) Anwender	510
	c) Private Haushalte als Nutzer	511
	d) Fazit	511
4.3.4.	Folgen in gesellschaftlichen Bereichen	512
	a) Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Arbeitsprozeß	512
	b) Ausbildung, Bildung und Kultur	513
	c) Familie und Kinder als sozialer Brennpunkt	514
	d) Folgen für die politische Kommunikation	514
4.3.5.	Politische Optionen	515
	a) Strittige Frage: Ausbau des Breitbandverteilsnetzes	515
	b) Ressourcenbedarf der Netzalternativen	518
	c) Forderung nach Planungssicherheit	519
	d) Die Frage des Postmonopols	520
	e) Rechtliche Rahmenbedingungen	520
4.3.6.	Zusammenfassung: Der kurzfristige Netzausbau im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen	521
4.4.	Soziale Struktur der Telekommunikations-Enquete	523
4.4.1.	Soziale Struktur der Telekommunikations-Enquete unter kognitivem Aspekt: Medienpolitische Relevanz als Selektionsinstrument	523
	a) Anforderungen des Themas "Informations- und Kommunikationstechniken" - Herausforderungen für die Telekommunikations-Enquete	523
	b) Komplexitätsreduktion: Selektion auf medienpolitische Relevanz	524
	c) Instrument der Selektion: Binäre Muster	525
	d) Alternative Möglichkeiten	526
	e) Zusammenfassung	526
4.4.2.	Soziale Struktur unter politischem Aspekt: Widerstreitende medienpolitische Interessen im Patt	527
	a) Entwicklung des medienpolitischen Umfeldes	527
	b) Dominierende Ziele: Öffnung oder Bewahrung der Medienlandschaft	529
	c) Untergeordnete Interessen	531
	d) Kräfteverhältnis der medienpolitischen Akteure: Unter der Drohung des Patts	534
	e) Die Telekommunikations-Enquete in der medienpolitischen Konfrontation: Möglicher Neuanfang oder möglicher Punktverlust?	534
	f) Zusammenfassung: Zielwechsel durch Konfrontation	536
4.4.3.	Sozialstruktur unter personellem Aspekt: Personelle Basis für innovative Kooperation?	537
	a) Personelle Voraussetzungen für ein innovatives Konzept	537
	b) Interaktionszentrum und Interaktionsperipherie in der Telekommunikations-Enquete	539
	c) Zusammenfassende Einschätzung der Interaktionsstruktur	540

4.4.4.	Soziale Struktur unter normativem Aspekt: Schlüsselgröße parteipolitische Macht.....	541
	a) Wahrheit, Wirtschaftlichkeit, Effektivität: Werte von sekundärer Bedeutung	541
	b) Normative Schlüsselgröße: Macht der Parteien über Medien.....	542
	c) Macht als Grundlage pragmatischen Vorgehens	543
4.4.5.	Fazit: Hegemonie kurzfristiger und widersprüchlicher Parteikalküle als Strukturprinzip	544
	a) Gemeinsamer Nenner der Strukturaspekte	544
	b) Interdependenz der Aspekte.....	544
4.5.	Ergebnisse und Wirkungen der Telekommunikations-Enquete	547
4.5.1.	Wirkungen unter kognitivem Aspekt: Wissensvermittlung und Wissensermittlung	547
	a) Werte und Ziele	549
	b) Technische Potentiale und Einsatzfelder	549
	c) Wirkungen und Folgen.....	550
	d) Politische Optionen.....	550
	e) Methodisch-reflexive Komponente	551
	f) Zusammenfassung	551
4.5.2.	Wirkungen unter politischem Aspekt: Verschiebungen im medienpolitischen Kräfteverhältnis	551
	a) Wirkungen der Telekommunikations-Enquete auf das Verhältnis der medienpolitischen Positionen: Weder Sieg noch Niederlage	551
	b) Wirkungen auf das Kräfteverhältnis der medienpolitischen Akteure: Gewinne und Verluste	556
	c) Politisches Ergebnis: Diskreditierung einer parlamentarisch gestützten Medienpolitik	559
4.5.3.	Wirkungen unter personellem Aspekt: Elitenbildung.....	560
4.5.4.	Die Wirkungen der Telekommunikations-Enquete im Überblick.....	563
4.6.	Fazit: Spannungsreich, folgenreich, lehrreich	566
4.6.1.	Konsensorientiertes Szenario: Ausarbeitung von Grundzügen einer parlamentarisch konsensfähigen Medienpolitik	566
4.6.2.	Dissensorientiertes Szenario: Beiträge zur weiteren De-Strukturierung der Medienpolitik	569
4.6.3.	Fazit: Keine wissenschaftlich begleitete Parlamentarisierung der Medienpolitik auf Bundesebene.....	570
	a) Stellenwert der Telekommunikations-Enquete für die Medienpolitik	570
	b) Stellenwert für die politische Situation des Bundestages.....	573
	c) Die Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken": Ein Lehrstück durch Negativität.....	574

5.	Die Enquete-Kommission "Chancen und Risiken der Gentechnologie" 1984 bis 1987: Die Sicherung öffentlicher Akzeptanz	577
5.1.	Prolog - Die Frage aus ministerieller Sicht	578
5.2.	Hintergrund: Gentechnik als politisches Problem	580
5.2.1.	Zum technischen Aspekt von Gentechnik: Ein Bündel an Verfahren als Chiffre für die angewandte Wissenschaft vom Leben	580
5.2.2.	Gesellschaftliche Anwendungsbereiche	582
5.2.3.	Gentechnik: Vor allem ein forschungspolitisches Thema.....	583
5.2.4.	Gentechnik in der öffentlichen Diskussion - eine politische Herausforderung	584
	a) Gentechnik als Chiffre für die Technisierung des Lebens	584
	b) Die Konstellation der forschungspolitischen Akteure	585
5.3.	Verlauf der Gentechnik-Enquete	588
5.3.1.	Zeittafel: Die Gentechnik-Enquete in ihrem parlamentarischen Umfeld	588
5.3.2.	1983/84: Vorfeld	594
	a) Hohe parlamentarische Hürden für eine Gentechnik-Enquete	594
	b) Vom Antrag zum Auftrag.....	595
	c) Zusammensetzung der Parlamentarierseite	595
	d) Zusammensetzung der Sachverständigenseite	596
	e) Zusammensetzung des Stabes.....	597
5.3.3.	1984: Strukturierung.....	598
	a) Grundproblem: Brisante Themen.....	598
	b) Grundproblem: Alternativen.....	598
	c) Grundproblem: Ansatz	598
	d) Grundproblem: Öffentlichkeit	599
5.3.4.	1985: Informierung.....	599
5.3.5.	1986: Berichtserstellung	600
	a) Vorgehen.....	601
	b) Überraschend breiter Konsens	602
	c) Sondervotum der "GRÜNEN"-Fraktion	604
5.3.6.	1987/88: Abschluß	604
5.3.7.	1989/90: Gesetzgebung.....	605
	a) Embryonenschutzgesetz	605
	b) Gentechnik-Gesetz.....	606
5.4.	Inhaltliche Schwerpunkte: Öffentliche Akzeptanz als übergreifende Perspektive	609
5.4.1.	Die Perzeption des Gegenstandes durch die Gentechnik-Enquete: Eine "technische" Definition von Gentechnik	609
5.4.2.	Anwendungsbereiche der Gentechnik	609
	a) Wider den Verdacht der Menschenzüchtung: Verbot der Keimbahngentherapie	610
	b) Anwendung mit ökonomischer Relevanz: Das Beispiel der bioindustriellen Nutzung.....	613
	c) Eine gesellschaftlich nützliche Anwendung der Gentechnik: Das Beispiel Umweltschutz	614
5.4.3.	Entwicklungsprobleme der Gentechnik: Das Beispiel Arbeitssicherheit	616
	a) Gegenwärtige Regelung	617
	b) Die Prämissen der Gentechnik-Enquete.....	618
	c) Die Schlußfolgerungen der Gentechnik-Enquete	619
	d) Zum Stellenwert des Themas Arbeitssicherheit	619
5.4.4.	Entwicklungsprobleme der Gentechnik: Das Beispiel Freisetzung	620
	a) Die Position der Kommission	621
	b) Divergierende Positionen	622
	c) Die weitere Diskussion um die Freisetzung	623

5.4.5.	Rechtliche Regelungen	624
	a) Zur gesetzlichen Fundierung der Sicherheitsbestimmungen	624
	b) Zur Haftung.....	628
	c) Zur Sicherung ethischer Verträglichkeit	629
	d) Zusammenfassung: Zwischen öffentlicher Akzeptanz und Akzeptanz der unmittelbar Beteiligten.....	632
5.4.6.	Lücken in der inhaltlichen Abdeckung des Themenfeldes.....	632
	a) Im Dissens: Gewerblicher Rechtsschutz	633
	b) Abgrenzung der Gentechnik	634
	c) Ökonomische Engpässe.....	634
	d) Gentechnik in der Grundlagenforschung.....	636
	e) Philosophische Grundsatzfragen	638
	f) Gründe für die Lücken	638
5.4.7.	Alternativen zur Gentechnik - Eine Angelegenheit des Proporz	638
	a) Spektrum der Alternativen.....	638
	b) Vorbilder.....	639
	c) Positionen zur Alternativenfrage in der Gentechnik-Enquete.....	639
	d) Alternativen - eine Angelegenheit des Proporz.....	641
	e) Stellenwert der Alternativen in der Gentechnik-Enquete	642
5.4.8.	Inhaltliche Bilanz: Ein gemeinsamer Nenner der Gentechnik-Enquete.....	643
	a) §1 Gentechnik ist akzeptabel, weil durchweg beherrschbar.....	644
	b) §2 Gentechnik ist akzeptabel, weil gesellschaftlich unverzichtbar.....	644
	c) §3 Gentechnik ist akzeptabel, weil ethisch verträglich.	645
5.5.	16 zu 1 - Die Sozialstruktur der Gentechnik-Enquete	646
5.5.1.	Sozialstruktur unter kognitivem Aspekt: Kategorische versus pragmatische Argumentationsweise.....	647
	a) Herausforderung Komplexität - Musterbildung als Entgegnung	647
	b) Kategorische Argumentationsweise.....	648
	c) Pragmatische Argumentationsweise	649
	d) Wechselseitige Herausforderung.....	650
5.5.2.	Die Sozialstruktur unter politischem Aspekt: Der gemeinsame Nenner Akzeptanz.....	652
	a) Erster Erklärungsansatz: Parteipolitische Lager.....	652
	b) Zweiter Erklärungsansatz: Politische Handlungsmöglichkeiten	653
	c) Dritter Erklärungsansatz: Interessen.....	657
	d) Notwendigkeit eines Gegenpols	659
5.5.3.	Sozialstruktur unter normativem Aspekt: Ausklammerung "letzter Fragen" und Normierung der Verkehrsformen.....	659
	a) Kennzeichen: Suspendierung von Grundsatzfragen	660
	b) Normierung der Verkehrsformen: Das Beispiel der Zulassung von Öffentlichkeit	661
	c) Bipolare Struktur	663
5.5.4.	Sozialstruktur unter gruppendynamischem Aspekt: "Konsenstunnel" der Sachverständigen	664
5.5.5.	Die Aspekte im Zusammenhang	664
5.6.	Ergebnisse und Wirkungen: Gentechnik im Geschäftsgang - Der Bundestag in der öffentlichen Diskussion.....	666
5.6.1.	Ergebnisse und Wirkungen in kognitiver Hinsicht: Vom diffusen Thema zur verhandelbaren Vorlage	666
	a) Wirkungen in kognitiver Hinsicht: Sensibilisierung und Aufklärung	666
	b) Spezifika der Leistung: Parlamentarischer Bezug.....	667

5.6.2.	Ergebnisse und Wirkungen in politischer Hinsicht: Terraingewinne für die Regulierung der Gentechnik und für den Bundestag.....	669
a)	Erstes politisches Ergebnis: Regulierung als parlamentarische Linie gegenüber der Gentechnik	669
b)	Zweites politisches Ergebnis: Erweiterung des parlamentarischen Themenspektrums.....	673
c)	Drittes politisches Ergebnis: Stärkung der Institution Bundestag.....	673
5.6.3.	Zusammenfassung: Der Bundestag im Mittelpunkt der Wirkung	675
5.7.	Fazit: Die Gentechnik-Enquete im Spiegel der Kritik.....	677
5.7.1.	Spielraum der Gentechnik-Enquete: Chancen und Risiken" oder "Systemare Alternativen"?	677
a)	Erster Vorschlag: Diskussion grundsätzlicher Fragen.....	678
b)	Zweiter Vorschlag: Vergleich von Alternativen	679
c)	Dritter Vorschlag: Akzentuierung der Kontroverse	680
d)	Vierter Vorschlag: Systemare Alternativen.....	681
e)	Schlußfolgerungen aus der Diskussion der Ansätze.....	683
5.7.2.	Die Gentechnik-Enquete unter dem Strich: Ausgleich parlamentarischer Defizite an einem Brennpunkt öffentlicher Diskussion.....	683

V	TECHNIKBEZOGENE ENQUETE-KOMMISSIONEN UNTER FUNKTIONALEM, STRUKTURELLEM UND EVOLUTIONÄREM ASPEKT: BESTANDTEILE EINES ALLGEMEINEN POLITISCHEN BEGRIFFS	
1.	Technikbezogene Enquete-Kommissionen unter funktionalem Aspekt - Ausgleich von Defiziten in der Legitimation	688
1.1.	Der spezifische Themenbereich der Technik- Enqueten - Drei Kriterien	689
1.1.1.	Kriterium 1: Technikbezug als Indiz für kontroverse Modernisierungsprozesse	690
1.1.2.	Kriterium 2: Tückische Fragen als Indiz für Überforderung	693
	a) Routinefragen	693
	b) Problematische Fragen	693
	c) Tückische Fragen	694
	d) Tableau exemplarischer Fragen	696
1.1.3.	"Tückische Fragen": Differenzierung des Begriffs	697
	a) Nuance 1: Überforderung der Verarbeitungskapazität in zeitlicher Hinsicht - Diffusität der Fragestellung	697
	b) Nuance 2: Überforderung der Verarbeitungskapazität in sozialer Hinsicht - Bedrohliche Brisanz der Konfrontation	698
	c) Nuance 3: Überforderung der Verarbeitungskapazität in inhaltlicher Hinsicht - Unzureichende Reduktion von Komplexität	700
	d) Gemeinsamer Nenner: Von der Anforderung über die Überforderung zur Herausforderung	701
1.1.4.	Die Themenfelder der Technik-Enqueten - gesehen als tückische Fragen an den Bundestag	701
	a) Kernenergie	701
	b) Gentechnik	702
	c) Telekommunikation	703
	d) Tückische Fragen: Belastung für Binnenstruktur und Außenbild des Bundestages	704
1.1.5.	Tücke und Technikbezug - Eine ausreichende Bestimmung des Themenbereichs für Technik-Enqueten?	704
1.1.6.	Kriterium 3: Ausreichende politische Basis für eine öffentliche Thematisierung	705
	a) Fraktionspolitisch opportun	706
	b) Ausschußpolitisch opportun	707
	c) Karrierepolitisch opportun	708
	d) Drei Kriterien als hinreichende Bedingung	709
1.1.7.	Zusammenfassend: Was macht einen Sachverhalt zum Thema einer Technik-Enquete?	710
1.2.	Entlastung, Parlamentarisierung, Modellbildung - Differenzierung der Funktionsleistungen von Technik-Enqueten	711
1.2.1.	Technik-Enqueten: Ventil zur Entlastung des Bundestages	712
	a) Kernenergie	713
	b) Telekommunikation	713
	c) Gentechnik	714
1.2.2.	Technik-Enqueten: Schleuse für die Parlamentarisierung der Herausforderungen	714
	a) Kernenergie	716
	b) Telekommunikation	717
	c) Gentechnik	717

1.2.3.	Technik-Enqueten: Modell für veränderte Strukturen in der Parlamentsarbeit	718
a)	Kernenergie	719
b)	Telekommunikation	720
c)	Gentechnik	720
d)	Verdichtung der Erfahrungen: Ein Modell alternativer Parlamentsarbeit	720
1.2.4.	Die Funktionsleistungen im Überblick	722
1.3.	Funktion der Technik-Enqueten: Ausgleich der Legitimationsdefizite	723
1.3.1.	Legitimation auch bei schwierigen Themen	724
1.3.2.	Beispiele für Legitimation durch Technik-Enqueten	725
1.3.3.	Funktionale Äquivalente	726
1.3.4.	Ausgleich von Legitimationsdefiziten durch Technik-Enqueten - Stellenwert und Bedeutung	727
2.	Technikbezogene Enquete-Kommissionen unter strukturellem Aspekt - An der Peripherie des Parlaments	728
2.1.	Position der Technik-Enqueten in der Sachstruktur parlamentarischer Arbeit	729
2.2.	Position der technikbezogenen Enquete-Kommissionen in der Prozeßstruktur parlamentarischer Arbeit	731
2.2.1.	Technik-Enqueten: Aktive Rolle in der Politik	731
2.2.2.	Technik-Enqueten: Im Vorfeld und in der Nachhut von Entscheidungen	731
2.2.3.	Technik-Enqueten: Andere Qualifikationen	732
2.2.4.	Unterschiede in der Prozeßstruktur	733
2.3.	Positionen der Technik-Enqueten in der Akteursstruktur parlamentarischer Arbeit	734
2.3.1.	Hierarchische Ordnung	734
2.3.2.	Verteilung von Entscheidungsbefugnissen	735
2.3.3.	Muster der Arbeitsteilung	736
2.3.4.	Zusammensetzung als Risiko - Peripherie als Chance	737
2.3.5.	Fazit: Technik-Enqueten in der Struktur des Bundestages - Von der Macht am Rand gehalten	738
2.4.	Strukturiert, aber nicht determiniert - Zum Spielraum der Technik-Enqueten	740
2.4.1.	Gestaltbarkeit innerhalb festgelegter Grundlinien	741
2.4.2.	Spielraum bei Einsetzung und Umsetzung	742
a)	Einsetzung	742
b)	Umsetzung	743
2.4.3.	Spielraum bei Verlauf und Ergebnis	743
a)	Generelles Profil der Versionen innerhalb des Spielraums	744
b)	Spielraum der einzelnen Technik-Enqueten	745
c)	Versionen außerhalb des Spielraums	746
2.4.4.	Interne Strukturierung: Parlamentarische Sozialisation	749
2.5.	Technik-Enqueten unter strukturellem Aspekt: Mittelkurs an der Peripherie des Bundestages	750
3.	Technik-Enqueten unter evolutionärem Aspekt - Im Stadium der Erprobung	752
3.1.	Technik-Enqueten im Zusammenhang der Evolution des Bundestages: Die Öffnung einer Option	752
3.1.1.	Technik-Enqueten: Teil eines Differenzierungs- und Selektionsprozesses	752
3.1.2.	Voraussetzung: Sensibilisierung	753
3.1.3.	Folge: Wechselseitige Anpassung	754
3.2.	Erprobung möglicher Veränderungen des Bundestages - Beschreibung eines Stadiums der Evolution	755
3.2.1.	Allgemeine Kennzeichen des Stadiums der Erprobung	755

3.2.2.	Etappe 1: Schaffung einer rechtlich-politischen Basis der Erprobung	756
3.2.3.	Etappe 2: Erste Nutzung des Instruments Enquete-Kommission.....	757
3.2.4.	Etappe 3: Konturierung des Instruments der Technik-Enqueten	758
3.2.5.	Etappe 4: Öffnung der Option für den Bundestag.....	758
3.2.6.	Zusammenhang der Etappen: Überlappende Komponenten eines Prozesses.....	760
3.2.7.	Zwischen Erprobung und Anpassung	760
3.3.	Am Beginn wechselseitiger Anpassung - Möglichkeiten der Veränderung.....	761
3.3.1.	Technik-Enquete als Regelfall: Kontrollierter Ausbau der Technik-Enqueten	761
3.3.2.	Technik-Enqueten als Reserve: Beibehaltung des Status-Quo	763
3.3.3.	Technik-Enqueten als Auftakt zu einer Apparatbildung: Parlamentarische Technikfolgenabschätzung	764
3.3.4.	Technik-Enquete als Umweg: Reform der Ausschußarbeit	765
3.3.5.	Unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten - unterschiedliche Folgen	765
	a) Folgen der Entscheidung für den Ausbau zum Apparat.....	765
	b) Folgen einer Entscheidung für den Status quo	766
	c) Folgen einer Entscheidung für die Reform.....	766
	d) Folgen einer Entscheidung für den Regelfall.....	767
3.3.6.	Tendenz: Konsolidierung und Reform.....	767
3.3.7.	Fazit: Wechselseitige Anpassung	770
4.	Ein allgemeiner Begriff der technikbezogenen Enquete-Kommissionen - Zum Zusammenhang von funktionalem, strukturellem und evolutionärem Aspekt.....	772
4.1.	Die Aspekte rekapituliert.....	772
4.1.1.	Technik-Enqueten unter evolutionärem Aspekt: Ein vorläufiger Abschnitt in der Modernisierung des Bundestages.....	772
4.1.2.	Technik-Enqueten unter funktionalem Aspekt: Ausgleich von Defiziten in der Legitimation.....	772
4.1.3.	Technik-Enqueten unter strukturellem Aspekt: An der Peripherie des Bundestages	773
4.2.	Isomorphie der Technik-Enqueten unter verschiedenen Aspekten: Sekundärer Stellenwert	774
4.3.	Erklärungsmuster.....	776
4.3.1.	Erklärungsmuster mit evolutionärem Schwerpunkt: Augenmerk auf der Modernisierung	776
4.3.2.	Erklärungsmuster mit strukturellem Schwerpunkt: Augenmerk auf der Peripherie	776
4.3.3.	Erklärungsmuster mit funktionalem Schwerpunkt: Augenmerk auf der Legitimation	777
4.4.	Eine Definition der Technik-Enquete aus politikwissenschaftlicher Perspektive	778

VI RESÜMEE: DIE POLITISCHE BEDEUTUNG VON DISKURS

1. Zurück zur Fragestellung: Möglichkeit und Bedeutung von Diskurs	780
2. Diskurs in der Politik: Möglich, aber unwahrscheinlich	782
2.1. Technik-Enqueten: Von Diskursen geprägt	782
2.1.1. Technik-Enqueten: Mehr als ein Diskurs.....	782
2.1.2. Diskurs: Mehr als eine Technik-Enquete	783
2.1.3. Diskurs und Technik-Enqueten: Wechselseitige Herausforderung und Einschränkung	784
a) Profilierung eines parlamentarischen Diskurses	784
b) Profilierung der Technik-Enqueten als einem diskursiven Teil des Bundestages.....	784
2.1.4. Technik-Enqueten und Diskurs: Wechselseitige Profilierung und wechselseitige Ergänzung.....	786
2.2. Zur Unwahrscheinlichkeit von Technik-Enqueten und Diskursen	786
2.2.1. Technik-Enqueten: Möglich, aber unwahrscheinlich.....	786
2.2.2. Diskurs möglich, aber unwahrscheinlich	787
3. Zur politischen Bedeutung von Technik-Enqueten	789
3.1. Die Bedeutung einer Technik-Enquete für den Bundestag: Die Zukunft offenhalten.....	789
3.2. Potentiale: Ist die Bedeutung der Technik-Enqueten zu steigern?	791
4. Zur politischen Bedeutung von Diskursen	793
4.1. Zur politischen Qualität von Diskurs.....	793
4.2. Kern politischer Bedeutung von Diskursen: Legitimation durch Konsenssuche.....	796
4.2.1. Ohne Diskurs keine Politik.....	797
4.2.2. ...da ohne Diskurs keine Legitimation	799
5. Unterm Strich: Fragen und Antworten und Fragen	801
5.1. Ausblick: Offene Fragen.....	801
5.1.1. Fragen zu den Technik-Enqueten.....	801
5.1.2. Fragen zum Diskurs.....	802
5.1.3. Fragen zur Systemtheorie	802
5.2. Anstelle eines Nachwortes: Eine Antwort auf die Frage "Welche politische Bedeutung hat es, sich mit Technik-Enqueten zu beschäftigen?"	804

ANHÄNGE*

ANHANG A: ANMERKUNGEN

- A I** Anmerkungen zu Teil I (Einleitung)
- A II** Anmerkungen zu Teil II (Voraussetzungen)
- A III** Anmerkungen zu Teil III (Institution Enquete-Kommission)
- A IV/1** Anmerkungen zu Kapitel 1 des Teils IV (Vorbemerkung zu den Einzelanalysen)
- A IV/2** Anmerkungen zu Kapitel 2 des Teils IV (Erste Kernenergie-Enquete)
- A IV/3** Anmerkungen zu Kapitel 3 des Teils IV (Zweite Kernenergie-Enquete)
- A IV/4** Anmerkungen zu Kapitel 4 des Teils IV (Telekommunikations-Enquete)
- A IV/5** Anmerkungen zu Kapitel 5 des Teils IV (Gentechnik-Enquete)
- A V** Anmerkungen zu Teil V (Verallgemeinerung)
- A VI** Anmerkungen zu Teil VI (Resümee)

ANHANG Q: QUELLEN

- Q L** Verzeichnis der zitierten Literatur
- Q Z** Zitiertitel der Periodika
- Q P** Verzeichnis der zitierten Parlamentsmaterialien
- Q G** Verzeichnis der Gesprächspartner

ANHANG O: ORIENTIERUNGSHILFEN

- O A** Verzeichnis der Abkürzungen
- O Ü** Verzeichnis der Übersichten
- O D** Druckformat

*Die Anhänge befinden sich in einem gesonderten Band.

I Einleitung: Fragestellung und Vorgehen

*A comitee is a collection of people
who individually believe that something must be done
and who collectively decide that nothing can be done.*

(K.C.Wheare)

In der Einleitung werden Fragestellung und Ansatz entwickelt: Die Arbeit fragt nach den Voraussetzungen und Folgen von Diskurs in der Politik und versucht dies zu beantworten, indem die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages mit einem expliziten Bezug zur technischen Entwicklung empirisch untersucht werden. Im Anschluß an die Entwicklung der Fragestellung werden in der Einleitung vor allem die Methodik und der Diskursbegriff als einer grundlegenden Kategorie der Untersuchung erläutert. Dem Diskursbegriff der Kritischen Theorie wird eine Begriffsfassung aus der Perspektive der Systemtheorie gegenübergestellt, wie auch die gesamte Arbeit von einer systemtheoretischen Perspektive geprägt ist.

Kommissionen in der Politik haben mit einem schlechten Ruf zu leben, parlamentarische allemal (1). Mitglieder dokumentieren gerne ihre innere Distanz, indem sie sich amüsiert oder resigniert über Sinn und Unsinn der aufzuwendenden Zeit äußern. Politiker messen ihnen allenfalls einen taktischen Wert zu. Politikwissenschaftler sind mit Vokabeln wie "Alibi" und "Legitimationsbeschaffung" schnell bei der Hand. Welche Äußerungen man auch immer heranzieht: Was gemeinhin mit Kommission assoziiert wird, das ist wenig schmeichelhaft. Kommissionen, das sind nicht enden wollende Sitzungen ohne Ergebnis und ohne Erwartungen, mit dünnen Protokollen und ausgefeilten Tages- und Geschäftsordnungen. Das Wichtige geschehe in den Pausen und vorab, so weiß das erfahrene Kommissionsmitglied. Sicher: Hineinzukommen und dazuzukommen, vertreten zu sein und gefragt zu werden, dies gehört zum persönlichen Status und zum sozialen Besitzstand; aber etwas von einer Kommission zu erwarten, auf ihre Ergebnisse zu setzen, Zeit und Mittel zu investieren, das scheint den Neulingen im politischen Geschäft vorbehalten zu bleiben.

Dagegen geht von **Diskursen** geradezu Faszination aus. Der Begriff und das, was mit diesem Begriff zusammenhängt, rufen beeindruckende Bilder vor Augen: Ein Ringen um Konsens, die Aufhebung jeglichen Zwanges "außer dem des besseren Arguments" (Habermas), die Diskussion am runden Tisch, abgeschirmt vom lärmenden Alltag, aber folgenreich, der kultivierte Streit um das, was richtig und wahr sei, die wechselseitige Anerkennung der Kontrahenten als argumentierende Subjekte, die Konvergenz der widersprüchlichen Positionen in der Synthese - alles dies hat dem Begriff "Diskurs" eine fast magische Kraft verliehen. Aber dieser Begriff ermangelt trotz aller Assoziativität so ganz des Handfesten, des Politischen: Was soll Diskurs mit Politik zu tun haben, mit Kleinkriegen und großen Kriegen, mit Wohngeldregelung und Meistbegünstigungsklausel? Vielleicht ist dafür in der Politik**wissenschaft** Raum, aber in der Politik?

Das Übel "Kommission" und das Faszinosum "Diskurs", das scheinbar Oberflächliche und das scheinbar für ein politisches Leben Untaugliche miteinander in Beziehung zu setzen, das ist das Unterfangen dieser Studie.

Dieser Versuch hat auch eine persönliche Dimension. Denn Fragestellung und Ansatz basieren darauf, daß politische Realität nicht antithetisch einer als ideal definierten Welt des Diskurses gegenübergestellt wird, sondern daß innerhalb der politischen Realität nach Spuren von Diskurs gefahndet wird. Ich will am Ende dieser Untersuchung wissen, wo in der politischen Realität, wo im täglichen Auf und Ab von Haushaltsfinanzierung und Delegiertenwahlen, von diplomatischen Noten und Kontrolle des Rüstungsexports, von Novellierung des Jugendhilferechts und Postreform - wo dort die Spuren von Diskurs deutlicher erkennbar sind als anderswo, welche Umstände dafür im einzelnen verantwortlich sind und was dies wiederum bewirkt.

Damit ist ein Wechsel der Perspektive verbunden: Was vorher als politische Realität abfallen mußte gegenüber dem Ideal und in einheitlichem Grau blieb, wird nun zum differenzierten Spektrum von Möglichkeiten, Spielräumen und Optionen. Diese Umkehrung ist ein Prozeß der Ausein-

andersetzung mit der eigenen überkommenen Sichtweise (2), und es ist ein Versuch, über kritische Reflexion ein höheres Maß an Komplexität in der Anschauung der politischen Welt zu verarbeiten.

Welche Bedeutung dieser Versuch außerhalb der persönlichen Dimension hat, inwiefern die Suche nach dem Diskurs in der Politik von Relevanz für die Wissenschaft und für die Politik ist, dies wird sich in der Rezeption dieser Arbeit zeigen. Urteile aus Wissenschaft und Politik werden jeweils eigene Maßstäbe anlegen, sie sollten aber die leitende Fragestellung dieser Untersuchung und die gewählte Vorgehensweise in Rechnung stellen. Dieses beides zu erläutern, ist Aufgabe der Einleitung.

1. Zur Fragestellung der Untersuchung: Voraussetzung und Folgen von Diskurs in der Politik

Der Titel der Untersuchung greift mehrere Begriffe auf, die uns im weiteren noch beschäftigen werden: Parlament und Bundestag, Enquete und Kommission, Technik und **Diskurs**. Sie alle haben jeder für sich und in Kombination mit den anderen ihre spezifische Geschichte, haben in vielfältigen Debatten der Fach- und breiten Öffentlichkeit eine mehr oder weniger große Rolle gespielt. Sie alle haben ihre Bedeutung für die im folgenden entwickelte Argumentation, und erst durch ihren Zusammenhang konturiert sich das Profil der Untersuchung.

Aber es gibt einen zentralen Begriff, und der steht auch im Titel an zentraler Stelle: Diskurs. Es wird nach dem Diskurs in der Politik gefragt, nach dessen Standort im alltäglichen und im nicht so alltäglichen politischen Geschehen, nach seinem Stellenwert für das, was uns an politischen Entscheidungen, Auseinandersetzungen, Institutionen umgibt. Die Studie thematisiert die Position von Diskursen in politischen Zusammenhängen. Dies will aber überhaupt nicht zueinander passen: Wenn mit Diskurs nicht nur jede Diskussion bezeichnet wird, die über small talk hinausgeht und in der die Regeln des Anstands gewahrt bleiben, sondern eine spezifische Form der Kommunikation gemeint ist, in der mit den Mitteln der Argumentation und der systematischen Prüfung die brüchig gewordenen kognitiven **Voraussetzungen** einer Auseinandersetzung durch passende leistungsfähigere Muster ersetzt werden sollen - Wie läßt sich das mit Politik verbinden? Wie fügt sich dies ein in einen Bereich, den man mit Macht und Gegenmacht, mit staatlicher Gewalt und Herrschaftsbeziehungen identifiziert, aber doch nicht mit Begründungen, mit Wahrheit und Richtigkeit, mit Konsens und Dissens? Wie also passen Diskurse in Politik? Und wie fügen sich politische Entscheidungen, politische Prozesse, politische Institutionen in Diskurse ein?

Um ein Vor-Urteil, wie das über die Inkompatibilität von Diskurs und Politik, auf seine Stichhaltigkeit zu prüfen, bietet sich eine Differenzierung einzelner Aspekte an. Die Frage nach dem Verhältnis von Diskurs und Politik hat drei Aspekte. Zunächst stellt sich die Frage nach den Voraussetzungen **von Diskurs in der Politik**: Welche Bedingungen müssen gegeben sein, damit in der Welt der Moderne das möglich wird, was in "längst versunkener Gesellschaft Dialog war - das kontrollierte Wagnis eines problematisierenden Denkens"? (3) Wo sind derartige Bedingungen tatsächlich gegeben? Wo ist eine Kommunikationsform zu finden, die den Ansprüchen eines wie auch immer formulierten Diskursbegriffes genügt? Welcher Spielraum ist dabei gegeben? Unter welchen Bedingungen kann sich ein Diskurs entfalten, welche Bedingungen bleiben neutral, welche behindern und hemmen einen Diskurs im politischen Feld?

Dem folgt die Frage nach den **Folgen von Diskurs in der Politik**. Sollte Diskurs möglich sein: Welche Bedeutung kann das haben? Wie relevant ist ein Diskurs im Verhältnis zu anderen Kommunikationsformen - politisch gesehen? Welche Folgen hat es, ob ein Diskurs zustandekommt oder scheitert: für politische Entscheidungen, für politische Auseinandersetzungen, für politische Institutionen?

Zum dritten stellt sich die Frage nach der analytischen und pragmatischen Qualität einer Verwendung von Diskurs: Hilft der **Begriff "Diskurs"** politikwissenschaftlich weiter? Ist es ein Be-

griff, der klarer sehen läßt - nicht in dem Sinne, daß er philosophische Einblicke erlaubt, sondern daß er Beiträge zu Policy-Analysen, zur Untersuchung von Politikprozessen, zur Durchleuchtung politischer Institutionen liefert? Und wenn ja, wie kann man den Begriff "Diskurs" nutzen, wie ihn methodisch umsetzen? Was läßt sich mit ihm untersuchen, wie soll man ihn forschungspraktisch angehen? Vor allem: Wie kann man ihn definieren?

2. Zum Begriff "Diskurs": Normativer Fluchtpunkt oder spezifisches Kommunikationssystem?

Ich frage also nach Voraussetzungen und Folgen von Diskurs in der Politik und auch danach, welchen Sinn die Verwendung des Begriffs "Diskurs" in der politikwissenschaftlichen Analyse macht (4). Diese Fragen versuche ich mit einem systemtheoretisch geprägten Inventar von Verfahren und Begriffen zu beantworten. Aber dann erscheint die zentrale Stellung des Diskursbegriffes im Titel doppelt falsch: Mit Diskurs - so könnte ein Kritiker einwenden - sei ein Begriff in den Mittelpunkt der Argumentation geschoben, der nicht nur an der politischen Realität völlig vorbeigeht, sondern auch überhaupt nicht in einen systemtheoretischen Ansatz paßt. Man möchte doch meinen, daß, wer "Diskurs" gebraucht, sich einem Ansatz im Rahmen der Kritischen Theorie verpflichtet fühlen muß. Dem ist nicht notwendigerweise so, und es ist, um diese Identifikation aufzuheben, ein erster, hier möglichst kurzer Schritt notwendig, mit dem der Begriff "Diskurs" in verschiedene theoretische Kontexte gestellt wird.

2.1. Diskurs - Die Perspektive der Theorie des kommunikativen Handelns

Im Rahmen der durch Jürgen Habermas begründeten Variante der Kritischen Theorie kommt dem Begriff "Diskurs" eine zentrale Bedeutung zu. "Diskurs" bezeichnet den Ort, auf den die Linien des kommunikativen Handelns zulaufen. Er bildet somit die Zentralperspektive einer Theorie des kommunikativen Handelns (5).

"Diskurs" ist im Rahmen dieser Theorie die Instanz zur Prüfung problematisch gewordener Geltungsansprüche, die für Aussagen bzw. Handlungsnormen implizit erhoben und normalerweise im kommunikativen Handeln nicht angezweifelt werden. Geltungsansprüche können sich auf Aussagen beziehen, wie "A ist wahr, Non-A ist falsch" oder "B ist richtig" oder "C ist schön". Entsprechend stehen theoretischer, praktischer und ästhetischer "Diskurs" (6) zur Prüfung der Geltungsansprüche bereit, falls der erhobene Geltungsanspruch doch durch Teilnehmer der Kommunikation problematisiert wird. Diese "Diskurse" sind von den prozeduralen Normen her geregelt. Um ihr Ziel, die Prüfung eines Geltungsanspruches, zu erreichen - diesen zu bestätigen oder ihn zu verwerfen und damit einen problematisch gewordenen Konsens wiederherzustellen -, haben sie einige Bedingungen zu erfüllen: Sie müssen **erfahrungsfrei**, also nicht durch empirische Probleme belastet sein, sowie **handlungsentlastet** sein, d.h. ohne einen Zweck zu verfolgen, als den, die Wahrheit, Richtigkeit, Angemessenheit einer Aussage zu prüfen; vor allem haben sie unter **suspendierten Herrschaftsverhältnissen** stattzufinden. Im Diskurs herrscht kein Zwang außer dem des besseren Arguments, ganz gleich, welche sonstigen Ressourcen die Teilnehmer im Hintergrund zur Verfügung haben. Und der "Diskurs" ist **reflexiv**, d.h., ob, wie, wie lange und wozu ein "Diskurs" stattfindet, darüber wird wiederum diskursiv befunden.

Diese Bedingungen bündeln sich in der "**Idealen Sprechsituation**". Sie bezeichnen eine Kommunikationsform, die **erfahrungsfrei, handlungsentlastet, zwanglos** und **reflexiv** ist. Die "Ideale Sprechsituation" ist von der Bezeichnung her als ideal ausgewiesen, sie erhält aber in der Konzeption der Kritischen Theorie faktische Bedeutung für soziale Auseinandersetzungen dadurch, daß sie von den Teilnehmern einer Debatte, Diskussion oder Unterhaltung, also von den kommunikativ Handelnden, immer als Norm bereits unterstellt wird: So wie Sprechende immer ein Ideal in der Befolgung grammatikalischer Regeln in ihren Sprechakten wechselseitig unterstellen und diesem Ideal nachzufolgen versuchen, selbst wenn sie nicht alle Regeln beherrschen und die wenigsten davon explizit benennen könnten, so werden auch oberhalb einer korrekten Gestaltung der Satzformen Normen für kommunikatives Handeln "supponiert". So wie einem Hörer der Satz eines Sprechers als "schief" vorkommt, ohne daß er sogleich das falsche Tempus des Verbes als Grund dafür angeben kann, so erscheint einem Hörer die kaum verhüllte Drohung in der Beweisführung eines Sprechers als ein Verstoß gegen die Regeln der "Idealen Sprechsituation". Die Teilnehmer orientieren sich also faktisch am Leitbild der "Idealen Sprechsituation". Wenn deren Normen von den kommunikativ Handelnden nicht weitgehend akzeptiert würden, wären Verstöße gar nicht feststellbar. Da aber diese Normen unterstellt werden, gehen kommunikativ Handelnde von dem Ausnahmecharakter eines Normverstoßes aus und sind davon überzeugt, daß z.B. Themeneinschränkungen oder Ausschlüsse potentieller Teilnehmer von Diskussionen eigens begründet werden müssen. Unbegründete Akte dieser Art werden als Willkür ausgelegt. Sicherlich ist die Verletzung dieser Normen ihr Alltag; der Verstoß zum Beispiel gegen das Gebot der Zwanglosigkeit ist in jeder Diskussion festzustellen, aber dies ändert nichts an der Gültigkeit dieser Norm. Dies alles ist für die einzelnen "Diskurse" spezifiziert und in Regeln umgesetzt (7).

Zusammengefaßt: In der Kritischen Theorie ist "Diskurs" die ständig von den kommunikativ Handelnden unterstellte Möglichkeit, einen problematisch gewordenen Konsens wiederherzustellen.

Diese Fassung des Begriffs "Diskurs" hat eine sehr weitreichende Begründung und weitreichende Folgen, die ich nur angedeutet habe und die entsprechend intensiv debattiert worden sind: Debatten um den Realitätsgehalt, um die Wirkungskraft, um die politische Funktion eines solchen Konzepts. Ich will keinen Beitrag zu dieser Debatte leisten (8), da ich den Begriff "Diskurs" in einen systemtheoretischen Kontext stelle und damit folglich andere Implikationen verbinde, als es der Fall wäre, wenn mein Ansatz sich allein auf die Kritische Theorie beriefe. Aber aus zwei Gründen ist es wichtig, auf diese Begriffstradition zumindest referierend eingegangen zu sein. Zum einen wird der theoretische Hintergrund von Diskurs gemeinhin eher in der Kritischen Theorie geortet, so daß es für eine Verständigung notwendig ist, an dieser Identifikation anzuknüpfen; die Koppelung von "Diskurs" und Kritischer Theorie soll mit meinen Ausführungen aber nicht noch verstärkt werden. Zum anderen habe viele Elemente des Diskursbegriffes, wie er in der Theorie des kommunikativen Handelns verwendet wird, entsprechende Gegenstücke in einem systemtheoretischen Zusammenhang. Es muß im übrigen eine Reihe von Äquivalenten und Parallelen zwischen

den beiden Ansätzen geben, da jeder - wenn auch in unterschiedlicher Fassung - auf Kommunikation als der basalen Kategorie seine Gesellschaftstheorie aufbaut (9). Die Verbindungen beim Konzept "Diskurs" werden im folgenden deutlich werden.

2.2. Ein systemtheoretischer Begriff von Diskurs

2.2.1. Ziel von Diskursen: Belastbare kognitive Muster

Der Untersuchung liegt ein Diskursbegriff zugrunde, der mit Hilfe systemtheoretischer Kategorien (10) gewonnen wurde (11).

Strukturell gesehen ist Diskurs ein in mehrfacher Hinsicht differenziertes Kommunikationssystem. Sachlich ist der Diskurs auf ein bestimmtes Thema konzentriert; das Selektionskriterium für Beiträge in einem Diskurs ist folglich, ob sie thematisch einschlägig sind, nicht, aus welcher Quelle sie stammen (12). Prozedural ist ein Diskurs auf Kontinuität gerichtet, also nicht flüchtig (13). Sozial ist ein Diskurs dadurch gekennzeichnet, daß die Teilnehmer wechselseitig sehr spezifische Erwartungen voraussetzen, und zwar nicht nur eine sprachbasierte, sondern eine argumentbasierte, also begründungsorientierte Kommunikation reflexiv erwarten (14). Drohung und Täuschung und erst recht andere, nicht-sprachlich basierte Medien wie Geld und Macht wirken in einem Diskurs folglich dysfunktional (15). Sie gehen nicht in die spezifischen Rollenvorschriften der Beteiligten ein, die sich als Debattierende definieren und andere Komponenten hintanstellen.

Denn **funktional** gesehen zielt Diskurs auf die Veränderung der kognitiven Grundlage einer Auseinandersetzung (16). Ein Diskurs bringt passende kognitive Muster hervor; dies sind Muster, die konsens- und dissensfähig sind, die begründet und in einer Kontroverse "überlebensfähig" sind. Ein Diskurs wird folglich dort und dann gebraucht, wo und wenn die überkommenen kognitiven Muster nicht mehr die selbstverständliche Grundlage einer Auseinandersetzung bilden können.

Daraus ergibt sich **evolutionär** gesehen, daß ein Diskurs von den Differenzierungs- und Selektionsprozessen in seiner Umwelt vorangetrieben wird und selbst wiederum diese Prozesse mitgestaltet. Dies hat zunächst eine spezifische Form in der Wissenschaft gefunden, mit Diskursen, die auf Erklärungen zielen. Diskurs ist aber nicht auf diesen Systemzusammenhang beschränkt. So haben sich spezifische Diskursvarianten z.B. im Recht, in der Erziehung und auch in der Politik entwickelt.

Ein Diskurs ist prozedural, thematisch und von den Akteuren her in den jeweiligen Kommunikationszusammenhang eingebunden, grenzt sich aber mit seiner Spezifität von ihm ab. Dafür sorgen seine spezifische Funktion und die strukturellen Merkmale, die auf diese Funktion hin ausgebildet werden: themenzentriert, argumentationsbasiert, dauerhaft.

2.2.2. Leistungsgrenzen - Ein realistischer Begriff von Diskurs

Mit den Spezifika sind zugleich auch die - strukturell verankerten - Leistungsgrenzen von Diskurs deutlich geworden, für deren Gültigkeit sich mal mehr, mal weniger prägnante Beispiele in der politischen Praxis zeigen. Ich will einige dieser Leistungsgrenzen nennen, sie aus der Definition heraus entwickeln, um damit der weiteren Argumentation einen empirisch und pragmatisch nutzbaren Begriff von Diskurs zugrunde zu legen.

Diskurse müssen wie alle Systeme einen Teil ihrer Ressourcen darauf verwenden, ihre Struktur zu stabilisieren, also ihre Grenzen zur Umwelt aufrechtzuerhalten. Ein Diskurs muß seine ausgeprägten Besonderheiten gegenüber sonstiger Kommunikation bewahren. Es muß die Themenzentrierung gesichert, die Dominanz sprachvermittelter Interaktion der Teilnehmer durchgesetzt, die Kontinuität gewährleistet werden. Wenn ein bestimmtes Thema nicht mehr im Mittelpunkt einer als Diskurs begonnenen Kommunikation steht, wenn andere Interaktionsmodi das Bild prägen, wenn die Diskussionsabschnitte nicht mehr aneinander anknüpfen können, dann verwischt die Grenze zur Umwelt, zur nicht-diskursiven Auseinandersetzung, und das, was Diskurs bleiben oder erst werden sollte, unterscheidet sich nicht von der übrigen politischen Kommunikation. Die Stabilisierung dieser Grenze erfordert Ressourcen und Sanktionen, Aufmerksamkeit, Zeit und Motivation.

Die einzelnen Spezifika einer diskursiven Struktur sorgen ebenfalls für Begrenzungen der Leistung. So ermöglicht die Themenzentrierung zwar eine Spezialisierung der Kommunikation und damit eine Leistungssteigerung, aber sie bietet Anknüpfungspunkte für Beiträge auch nur in begrenzter Zahl und in eingeschränkter Weise. Das Einbindungspotential sollte also nicht überschätzt werden. Auch die Bevorzugung sprachlich vermittelter Interaktion ermöglicht nur eine begrenzte Zahl an Teilnehmern und Teilnahmeakten. Für die Kontinuität muß ein Mindestmaß an Anschlußfähigkeit gesichert sein, darum ist die Flexibilität bei der Aufnahme neuer Themen, in der Einbindung bislang Außenstehender als Teilnehmer oder in der Weiterentwicklung der Prozeduren begrenzt. Im Zuge eines Diskurses steigt der Aufwand, der notwendig ist, um den Überblick zu behalten und die jeweilige Funktion mit einem vertretbaren Einsatz der Mittel zu erfüllen; die Beiträge werden in eine "sequentielle Ordnung" (17) gezwungen, die eine "schleppende Langsamkeit bei hohen Tempoanforderungen für die Beteiligten" hervorruft (18). Die Spezifität von Diskursen begrenzt also in mehrerer Hinsicht ihre Kapazität: Die Kapazität für Teilnehmer und deren Einbeziehung, die Kapazität für Themen und deren Bearbeitung (19), die Kapazität für Kommunikationsprozesse und deren Verkettung.

Von einem Diskurs ist folglich immer nur eine zeitlich, sachlich und sozial begrenzte Wirkung auf die kognitiven Muster einer politischen Auseinandersetzung zu erwarten. Immer wird es in einer Auseinandersetzung problematisch gewordene Punkte geben, die nicht diskursiv durch leistungsfähigere Elemente erneuert werden können; immer wird es Teilnehmer an Auseinanderset-

zungen geben, die sich dieser Veränderung entziehen und immer wird die Zeit für die Entwicklung passender Muster zu knapp bemessen sein.

Mit Hilfe dieser Grenzen ist ein handhabbarer Begriff von Diskurs gewonnen. Erwartungen sind dadurch gedämpft, daß Diskurs nur ein Kommunikationssystem unter vielen und im Zusammenhang mit sehr vielen anderen steht, also vielfältig in Interdependenzen eingebunden ist; daß der hohe Anspruch von Diskurs, also ihre sehr spezifische Abgrenzung, auch zu eng gesteckten Leistungsgrenzen führt; daß ein Diskurs in eine Umwelt von Systemen eingebettet ist, die z.T. widersprüchliche Anforderungen an das jeweilige Subsystem Diskurs richten; daß ein hoher Aufwand einer begrenzten Kapazität gegenübersteht. Diese Relativierung wird sich verstärken, wenn Diskurs in spezifische Funktions- und Organisationszusammenhänge hineingestellt wird.

Ich habe damit den Begriff "Diskurs" sozusagen zu entmystifizieren versucht, ihn als "realisierbares Interaktionsmodell" (20) begriffen - Voraussetzung für einen empirischen Zugriff, gegen den die normative Orientierung der Kritischen Theorie sich sperrt.

3. **Zur Methodik: Technikbezogene Enquete-Kommissionen als Ausschnitt**

Die Untersuchung fragt nach der Relation von Diskurs und Politik. Sie fragt nach dem Diskurs als Medium einer spezifischen Kommunikation, einer **politischen** Kommunikation. Sie fragt nach den Voraussetzungen und den Folgen von Diskurs im Zusammenhang des politischen Systems: Wo steht sprachlich vermittelte Kommunikation in einer Welt der widersprüchlichen Interessen und Kompromisse, der Entscheidungen unter Zeitdruck und der organisierten Macht? Und sie fragt, ob es sinnvoll ist, Politik unter der Optik des Begriffes Diskurs, und zwar in seiner systemtheoretischen Variante, zu untersuchen.

Diese Fassung der leitenden Fragestellung hat eine Reihe von Konsequenzen. Die wichtigste davon betrifft die Anlage der Untersuchung. Denn übersetzt in das Design einer Untersuchung fordert die Frage nach Voraussetzungen und Folgen von Diskurs, sich für eine **empirische** Ausrichtung zu entscheiden. Es kann bei dieser Fragestellung nicht ausreichen, die Wünschbarkeit diskursiver Prozeduren plausibel zu begründen und dies mit Beispielen aus dem politischen Bereich zu illustrieren. Es geht um den empirischen Gehalt des begrifflichen Konstrukts Diskurs im politischen Zusammenhang. Dies erfordert des weiteren, einen Ausschnitt zu wählen; denn das politische System generell nach diskursiven Momenten durchzumustern, wäre mit den hier zur Verfügung stehenden Mitteln schon forschungspraktisch nicht möglich.

3.1. **Begründung für die Wahl des Ausschnitts**

In die engere Wahl für den Untersuchungsausschnitt sollten diejenigen Teile des politischen Systems rücken, die auf den ersten Blick durch eine hohe Kommunikationsintensität auffallen und die den spezifischen Kriterien diskursiver Kommunikation - Themenbezug, Dominanz sprachlich vermittelter Kommunikation, Kontinuität - genügen könnten.

Dafür bieten sich viele Möglichkeiten. Man kann von kontroversen Themen ausgehen und z.B. die Auseinandersetzung über den § 218 unter dem Gesichtspunkt untersuchen, ob bzw. inwieweit hier diskursive Elemente zu finden sind. Oder man wählt eine bestimmte kommunikative Situation im politischen Zusammenhang, wie z.B. eine Runde der Lohntarifverhandlungen, und sucht darin nach dem diskursiven Moment. Oder man wählt unter dem Gesichtspunkt der Kontinuität eine politische Institution, die mehr als andere Diskursivität verspricht, und untersucht ihren diskursiven Gehalt. Ich habe mich für letzteres entschieden und für die Klärung der Fragen einen Ausschnitt politischer Realität gewählt, bei dem die Vermutung hinreichend plausibel ist, daß die Untersuchung dieser Institution bei der Klärung der Fragen weiterhilft. Diese Institution ist ein Gremium des Deutschen Bundestages: Es sind die Enquete-Kommissionen und insbesondere diejeni-

gen, die in besonderer Weise darauf angewiesen sind, eine kommunikative Brücke zwischen verschiedenen Sichtweisen, einer politischen und einer wissenschaftlichen, zu schlagen, nämlich die Enquete-Kommissionen, die einzelne Stränge technischer Entwicklung in ihrem politischen Zusammenhang thematisieren.

Die Begründung dieser Wahl ist implizit bereits gegeben: Von seiner rechtlichen und politischen Stellung erscheint das Parlament unter den Institutionen des politischen Systems als prädestiniert dafür, diskursive Prozesse studieren zu können (21). Dies dürfte in noch größerem Maße für eine eigens auf den institutionalisierten Kontakt zur Wissenschaft ausgerichtete Schnittstelle gelten (22). Die Konzentration auf diejenigen Kommissionen, die Fragen aus der technischen Entwicklung thematisieren, spitzt die Kombination von Wissenschaft und Politik noch weiter zu. Hinzu kommt, daß die Enquete-Kommissionen gut dokumentiert sind und durch diese Transparenz eine empirische Analyse ermöglichen. Die Unterschiede und die Gemeinsamkeiten derjenigen Enquete-Kommissionen, die untersucht werden konnten, erwiesen sich als hinreichend groß, um Schlußfolgerungen zu erlauben.

Aus thematischen und methodischen Gründen also bilden die technikbezogenen Enquete-Kommissionen (23) (im folgenden: als "Technik-Enqueten" oder noch kürzer als "TEK" bezeichnet) einen der Fragestellung adäquaten Ausschnitt. Die Wahl dieses Ausschnittes bietet weitere Vorteile - nicht nur aus forschungspraktischer Sicht. Sie fügt sich in gegenwärtige Entwicklungen sowohl der Politikwissenschaft wie auch der betreffenden Institution: So schickt sich der Bundestag an, endgültig zu entscheiden, wie er zukünftig die Technikfolgenabschätzung zu behandeln gedenkt (24). Die Politikwissenschaft stellt wieder verstärkt die Frage nach den Institutionen: Do institutions matter? (25) Und tun sie dieses angesichts einer Herausforderung, die zum Sinnbild der Moderne geworden ist, angesichts der wachsenden gesellschaftlichen Definitionsmacht anwendungsrelevanter Wissenschaft? (26)

3.2. Zu den Untersuchungsmethoden: Komplementäre Empirie und aspektivische Ordnung

Das Instrumentarium empirischer Sozialforschung läßt sich in diesem Feld nicht lehrbuchgemäß einsetzen. Technik-Enqueten sind komplexe Sozialgebilde mit hohen Zugangsbarrieren; deshalb droht die Wahl einer einzelnen Methode, etwa einer Inhaltsanalyse der Protokolle oder einer standardisierten Befragung der Mitglieder, unzureichende Ergebnisse zu zeitigen. Ich werde verschiedene Methoden komplementär benutzen und versuchen, daraus ein konsistentes empirisches Bild zu zeichnen. Diese Methoden sind insbesondere die Auswertung der Berichte und Verlautbarungen, das Studium der Akten und nicht-standardisierte Interviews der Beteiligten. Um den komplexen Zusammenhang der einzelnen TEK zu rekonstruieren, wurden die Methoden so eingesetzt, daß sie einander kontrollieren und ergänzen. So ergeben z.B. die Akten ein spezifisches Bild der Situation, das durch die Interviews korrigiert werden kann; die Interviews bringen subjektive

Wahrnehmungen in unterschiedlichen Ausprägungen hervor, die untereinander gewichtet und mit den Ergebnissen der Materialauswertung abgestimmt werden müssen.

Das komplementäre Herangehen öffnet wesentlich mehr Aspekte und zeitigt damit enorme Selektionsprobleme. Um die Rekonstruktion handhabbar zu halten und um sicher zu stellen, daß die Fragestellung nicht aus dem Auge verloren wird, werde ich mich eines hochselektiven systemanalytischen Rasters bedienen, mit dem das Material über die TEK geordnet wird (27). Der Fülle an Fakten, Wertungen und Zusammenhängen versuche ich, durch straffe Strukturierung nach einzelnen Aspekten Herr zu werden. TEK werden als Systeme gesehen, die man unter verschiedenen Gesichtspunkten analysieren kann - immer eingedenk dessen, daß z.B. ein kognitiver und ein politischer Aspekt (28) nur unterschiedliche Sichtweisen des gleichen komplexen Sozialzusammenhangs sind. Unter jedem Aspekt verschwindet diejenige Information, die unter den anderen Aspekten zu sehen war, aber man weiß, daß sich erst in der Gesamtheit ein Bild ergibt.

Es gibt bislang keine Aufarbeitung der TEK, auf die ich mich stützen könnte. Selbstverständlich hat jede TEK ein Echo in der Fachöffentlichkeit hervorgerufen, auch in der Politikwissenschaft (29). Aber dies hat singulären Charakter und kann nicht den Ansprüchen an eine systematische Rekonstruktion genügen, die Voraussetzung für die Beantwortung meiner Fragestellung ist (30). Mit der empirisch-analytischen Aufarbeitung der TEK wird damit ein Fundament gelegt, auf dem weitere Arbeiten - auch mit veränderter Fragestellung - bauen können. Denn viele Aspekte müssen zum jetzigen Zeitpunkt unberücksichtigt bleiben, und ein großer Teil des zu Tage geförderten Materials bleibt unbearbeitet.

3.3. Zum Ansatz

Von der Fragestellung, von der grundlegenden Begrifflichkeit und von der Vorgehensweise her ist die Untersuchung von einem systemtheoretischen Hintergrund geprägt. Der systemtheoretisch geprägte Ansatz macht zum einen die Fragestellung der Untersuchung und die in ihr enthaltene Verschränkung von Diskurs, Kommunikation und Politik möglich. Er stellt Konzepte zur Verfügung, die eine systematische Verknüpfung erlauben. Er macht zum dritten die Vorgehensweise möglich, mit der diese Fragestellung angegangen wird: Mit einem systemtheoretischen Ansatz steht ein hinreichend erprobtes Inventar an Kategorien und Verfahren zur Verfügung, um komplexe soziale Zusammenhänge zu analysieren und einzuordnen. Die Geschlossenheit des systemtheoretischen Gebäudes und die Handhabbarkeit der systemanalytischen Verfahren machen m.E. die Entscheidung für diesen Ansatz plausibel. Ich werde im Anschluß an die Einleitung die grundlegenden Kategorien eingehend behandeln. Ich kann jedoch im Rahmen dieser Untersuchung keine Prüfung der Kategorien im Lichte anderer Ansätze, z.B. der Kritischen Theorie, vornehmen. Ziel der Untersuchung ist es nicht, den systemtheoretischen Ansatz explizit zu verteidigen, sondern mit seiner Hilfe die genannte Fragestellung zu beantworten und damit implizit die Tauglichkeit von Kategorien und Vorgehen zu prüfen.

4. Der Gedankengang im Überblick

Es ist zusammengefaßt Ziel dieser Arbeit, die Voraussetzungen und Folgen von Diskurs in der Politik zu klären und damit zu prüfen, ob der Kategorie Diskurs analytische und pragmatische Bedeutung für Politik zukommt. Dabei wird nicht von dem Diskursbegriff ausgegangen, wie ihn die Kritische Theorie entwickelt hat. Dort wird unter "Diskurs" eine Instanz zur Prüfung problematisch gewordener Geltungsansprüche verstanden, deren ideale Konstruktion dadurch faktische Bedeutung gewinnt, daß sie in der Kommunikation als Norm unterstellt wird. Stattdessen verstehe ich aus einer systemtheoretischen Perspektive unter "Diskurs" ein Kommunikationssystem, das sich durch eine spezifische Funktion von seiner Umwelt abhebt: Ein **Diskurs zielt auf die Entwicklung von leistungsfähigen kognitiven Mustern für nicht mehr selbstverständliche, problematisch gewordene Punkte innerhalb von Auseinandersetzungen**. Für diese Leistung hat sich mit Diskurs eine spezifische Form ausgebildet, deren Kennzeichen vor allem die Sprachvermitteltheit, der Themenbezug und die Kontinuität sind, womit zugleich auch die Leistungsgrenzen dieser Kommunikationsform benannt sind. Diskurs ist folglich **die argumentative Entwicklung konsensfähiger Kognition**. Ein derart anspruchsvolles Programm kann nur selektiv verwirklicht werden.

In den folgenden Ausführungen wird das Kommunikationssystem Diskurs gemäß der Fragestellung in einen politischen Zusammenhang gestellt und anhand eines empirischen Ausschnitts untersucht, der mit hinreichender Plausibilität verspricht, aufschlußreiche Konstellationen zugänglich zu machen. Es ist dies eine parlamentarische Institution, die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages mit Bezug zur technischen Entwicklung. Sie werden mit einem Instrumentarium komplementär eingesetzter Methoden untersucht; die Komplexität von Gegenstand und Vorgehen erfordert ein hochselektives Raster, das aus dem systemtheoretischen Hintergrund heraus entwickelt wurde.

Ich kann die leitende Frage nun so formulieren, daß der Ansatz zu ihrer Beantwortung sichtbar wird: Welche Voraussetzungen und Folgen haben Diskurse in einem empirisch zugänglichen Ausschnitt des politischen Systems, z.B. in einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, deren Thema im engen Bezug zur technischen Entwicklung steht?

Im Versuch, diese Frage zu beantworten, wird, grob skizziert, der folgende Gedankengang entwickelt: Ich werde zunächst die systemtheoretische Perspektive erläutern, mit der ich den komplexen Zusammenhang fassen will. Daraus wird sich eine Funktionsbestimmung für das Parlament ergeben, in deren Mittelpunkt das Konzept Legitimation steht: Um ausreichende Folgebereitschaft für politische Entscheidungen zu sichern, bedarf es einer Reihe von Verfahren, mit denen diejenigen, die von einer Entscheidung betroffen sind, zumindest soweit in den Entscheidungsprozeß eingebunden werden, daß sie sich nicht gegen dessen Strukturen wenden.

Eines der Verfahren, in dem Legitimation prozessiert wird, ist das der Untersuchung: Eine spezifische Institutionalisierung dieses Verfahrens im organisatorischen Kontext des Deutschen Bundestages sind die Enquete-Kommissionen und - bezogen auf einen bestimmten politischen Pro-

blembereich - die technikbezogenen Enquete-Kommissionen. Zunächst wird der begriffliche, historische und rechtliche Rahmen dieser Institutionalisierung geklärt: Eine Untersuchung in Form einer "Enquete" und durch eine "Kommission" durchzuführen, ist eine anspruchsvolle Form der Untersuchung, die bis in die Wurzel des Parlamentarismus zurückzuverfolgen ist.

Rechtlich gesehen ist der entscheidende Unterschied zu dem verwandten Institut des Untersuchungsausschusses, daß die Enquete-Kommission auch parlamentsexterne Mitglieder hat. Daraus leiten sich rechtliche Vorbehalte ab, deren politischer Hintergrund darin besteht, daß eine Kommission wesentlich schwerer zu kontrollieren ist als ein Ausschuß. Man hat auf Seiten des Bundestages mit dieser Form versucht, kommenden Anforderungen an die parlamentarische Tätigkeit gerecht zu werden, ohne daß dabei die innerparlamentarischen Strukturen - die Fraktionen, die Hierarchien, die Arbeitsteilung - ausgehebelt werden könnten.

Wie diese institutionelle Möglichkeit der Enquete-Kommission real genutzt wird, zeigt die Untersuchung der vier technikbezogenen Enquete-Kommissionen aus der achten, der neunten und der zehnten Legislaturperiode.

An der ersten Kernenergie-Enquete (1979-80) ist vor allem bemerkenswert, wie sie in einer politisch verkrampften Situation einen komplexen energiepolitischen Konsens zuwege brachte. Die von ihr entwickelten Energiepfade und die Kriterien zur Bewertung von Energieversorgungsstrukturen haben bis heute die energiepolitische Diskussion geprägt. Die vorgeschlagene Verschiebung der Entscheidungen hat zu dem damaligen Zeitpunkt inner- und außerparlamentarisch zu einer erheblichen Beruhigung der Situation beigetragen.

Ihre Nachfolgerin, die zweite Kernenergie-Enquete (1981-1983) hat sich darauf konzentriert, in einem komplizierten Verfahren - unter Beteiligung ausgewiesener Kernenergie-Kritiker - die Sicherheit des Schnellen Brütters zu untersuchen. Der Befund der Mehrheit, eine Inbetriebnahme sei politisch verantwortbar, hat die weitere Finanzierung des Prototypreaktors ermöglicht.

Bei der Telekommunikations-Enquete (1981-83) ging es vor allem um medienpolitische Fragen. Hier ist man über Bestandsaufnahme, Formelkompromisse und die Festschreibung von Discons nicht hinausgekommen. Insgesamt hatte dies vor allem zur Folge, daß eine parlamentarisch kontrollierte, wissenschaftlich gestützte Medienpolitik des Bundes außer Sichtweite geraten ist.

Die Gentechnik-Enquete (1984-87) kam zu einer deutlichen Zweiteilung. Die Vertreterin der Fraktion "DIE GRÜNEN" lehnte Gentechnik rundweg ab, alle anderen Mitglieder der Kommission einigten sich auf ein konditioniertes und differenziertes politisches Programm ihrer regulierten Nutzung.

Aus den Befunden zu diesen vier Kommissionen wird im Anschluß ein allgemeiner Begriff der Technik-Enquete entwickelt. Technik-Enqueten sollen bestimmte Legitimationsdefizite ausgleichen, die dadurch entstehen, daß der Bundestag mit seinen tradierten Vorgehensweisen den Anforderungen einer gewandelten politischen Umwelt nicht immer gerecht wird. Eine dieser Herausforderungen sind politische Auseinandersetzungen im Zusammenhang von Modernisierungsschüben, die durch technische Entwicklungen indiziert werden. Unter bestimmten innerparlamentarischen

Bedingungen kann eine solche Herausforderung zum Gegenstand einer Technik-Enquete werden, die dann für eine Entlastung der angespannten innerparlamentarischen Situation sorgt; die darüber hinaus versucht, die drohende Überforderung zu einer parlamentarisch bearbeitbaren Aufgabe umzugestalten; und die zudem erprobt, wie der Bundestag generell auf diese sich häufenden Anforderungen reagieren kann.

Dies alles können Technik-Enqueten nur deshalb, weil sie am Rande des Bundestages positioniert sind und über einen gewissen Spielraum verfügen. Wie sich das Verhältnis von Bundestag und Technik-Enqueten weiterentwickelt, bleibt offen: Wahrscheinlich ist eine Konsolidierung der Technik-Enquete in Form eines nicht mehr sporadisch, sondern regulär genutzten Organisationsteils des Bundestages; möglich ist aber auch der Ausbau der Technik-Enqueten zu einem weitgehend eigenständigen parlamentarischen Beratungsapparat für Probleme im Zusammenhang mit technischer Entwicklung. In jedem Falle sind Technik-Enqueten ein Stadium der Modernisierung des Bundestages. Sie sind Teil seines Versuchs, Antworten auf veränderte politische Fragen zu finden. In Technik-Enqueten werden die Möglichkeiten für zukünftige Anpassungsprozesse ausgelotet; mit ihnen werden in vieler Hinsicht strukturelle Modernisierungen erprobt, ohne daß der Bundestag seine gewachsene Identität aufgeben müßte. Mit den Technik-Enqueten signalisiert der Bundestag seine Lernbereitschaft und seine Lernfähigkeit in einer veränderten politischen Umwelt. In dieser Anpassung an die veränderte politische Umwelt setzt der Bundestag mit Technik-Enqueten auf eine verstärkte Diskursivität der parlamentarischen Auseinandersetzung.

Dieser Befund - daß mit den Technik-Enqueten das diskursive Moment ein notwendiges Element der Legitimation und damit der Politik darstellt - bringt mich zu dem Schluß, daß Diskursivität sehr wohl einen Platz in der Politik hat, und mehr noch, daß Politik, zumindest in ihrem Funktionsbereich Legitimation, auf Diskursivität der Auseinandersetzung angewiesen ist.

Da dieser Schluß (Teil VI) in keiner Weise selbstverständlich oder trivial ist, bedurfte es der ausgiebigen empirischen Studien an einzelnen Kommissionen (Teil IV) und ihrer Verallgemeinerung zu einem politikwissenschaftlichen Begriff der Technikenquete (Teil V). Die empirische Analyse mag an einzelnen Stellen detaillierter ausgefallen sein, als es für die Beweisführung unbedingt erforderlich scheint (31). Aber damit ist nunmehr ein Material ausgebreitet, daß auch gegen den Strich meiner Fragestellung gelesen werden kann und auch für andere Fragen aus der Parlamentarismusforschung oder aus den einzelnen angesprochenen Politikbereichen zur Verfügung steht.

Die empirische Analyse und die Schlußfolgerung sind ihrerseits nur nachvollziehbar, wenn die generellen institutionellen Voraussetzungen geklärt sind (Teil III) und wenn vor allem die grundlegende Begrifflichkeit und damit die Perspektive des Autors offengelegt sind. Dies soll im folgenden Teil geschehen, der, so hoffe ich, ausführlich genug gehalten ist, um noch verständlich sein zu können, aber auch noch knapp genug, um nicht den Charakter einer Vorrede verloren zu haben. Aber die Enquete-Kommissionen sind nur aus ihrem institutionellen Kontext heraus zu verstehen; der Bundestag wiederum ist geprägt von einer Legitimationsfunktion. Deren systemtheoretische Definition wirft Fragen nach den zugrundegelegten Begriffen von Politik und Gesellschaft auf - Fragen, die ich im folgenden zu beantworten versuche.

II Voraussetzungen: Politik, Parlament und Technik in systemtheoretischer Perspektive

*Was kann man Besseres von einer Sache sagen,
als daß sie reformbedürftig,
das heißt unentbehrlich
und zu neuem Leben fähig ist?*

(Ortega Y Gasset)

Mit dem zweiten Teil wird der Rahmen für die Untersuchung gespannt: Absteckung des systemtheoretischen Horizonts; Klärung der Grundbegrifflichkeit, insbesondere der Kategorien Kommunikation und Politik; Einordnung des Bundestages in das politische System der Bundesrepublik Deutschland und Definition des Begriffs "Technik" - den beiden Spezifika des Untersuchungsgegenstandes.

1. Der begriffliche Kontext der Untersuchung

Die Untersuchung ist durch eine systemtheoretische Perspektive geprägt und stützt sich insbesondere auf die funktional-strukturelle Variante der Systemtheorie, wie sie Niklas Luhmann entfaltet hat (1). Diese Wahl kann hier nicht in der notwendigen Ausführlichkeit begründet werden, da ein regelrechter Theorievergleich keinerlei Raum mehr ließe für eine konkrete Fragestellung wie die Untersuchung der Technik-Enqueten; entscheidende Kriterien für diese Wahl sind die Geschlossenheit des theoretischen Gebäudes und die Handhabbarkeit für die Ordnung komplexer Realität. Die Anwendung systemtheoretischer Kategorien auf soziale Zusammenhänge ermöglicht eine - systemtheoretisch gesprochen - Reduktion der Komplexität sozialer Zusammenhänge auf ein Ordnungsniveau, das sich gegenüber Wandlungsprozessen und Erkenntnisfortschritten flexibel verhält. Systemtheorie erlaubt leistungsfähige und reflexive Analysen, die kognitiv fruchtbar und kommunikativ vermittelbar sind. Das Instrumentarium ist an einigen Stellen ergänzt, und die Begriffe sind bisweilen etwas schärfer gefaßt worden, als sie es bislang in der entsprechenden Literatur waren.

Die grundlegenden Kategorien, die eine systemtheoretische Perspektive konstituieren, sind System, Umwelt, Differenz, Element, Funktion, Struktur, Evolution.

Ich kann dieses Instrumentarium hier nur sehr kursorisch und kurz abhandeln, will aber einige grundsätzliche Erläuterungen zu den Begriffen geben - zunächst in einer allgemeinen Fassung, die nicht auf die Analyse gesellschaftlicher Zusammenhänge ausgerichtet ist.

1.1. System und Umwelt

Unter **System** wird ein Zusammenhang von Elementen verstanden, der sich gegen eine Umwelt dauerhaft abgrenzt (2) und der sich - bildlich gesprochen - auch bei wiederholtem Hinsehen von einem Hintergrund abhebt. So ist z.B. der menschliche Organismus ein biologisches System, d.h. ein Zusammenhang organischer Elemente, der sich gegen eine Umwelt aus anderen biologischen Systemen, aus physikalischen und chemischen Systemen, aus psychischen und sozialen Systemen abgrenzt.

Umwelt umfaßt alles das, was als externe Umstände die Beliebigkeit der Systementwicklung einschränkt. Umwelt ist also eine von System zu System wechselnde Gesamtheit, gegenüber der sich das jeweilige System konstant halten kann, indem es seine Elemente in einem Zusammenhang hält (3).

Elemente sind - aus der jeweiligen Systemsicht - nicht weiter aufzulösende Einheiten (4), die miteinander in Verbindung treten können und so einen Zusammenhang bilden, der sich von anderen Verbindungen unterscheidet. Systeme sind gegenüber ihrer Umwelt offen und geschlossen zugleich. So nimmt ein Organismus Energie, Materie, Signale aus der Umwelt auf und gibt Energie, Materie und Signale an die Umwelt ab. Jedoch vollzieht sich sein Stoffwechsel nach einem eigenen Modus, der von außen allenfalls irritiert oder stillgelegt werden kann. Die Aufrechterhaltung

der Differenz zur Umwelt ist das entscheidende Moment in der Entwicklung von Systemen. Sie benutzen die Differenz zur Umwelt als Orientierung und entwickeln in stetiger Abgrenzung ihre Eigendynamik. Sie beziehen sich auf sich selbst, indem sie sich aus einer Umwelt differenzieren - sie werden "selbstreferentiell". Ein Bewußtsein begreift sich z.B. als different von seiner physischen Umwelt und bezieht sich auf sich selbst - es wird sich seiner Differenz und damit sich selbst bewußt. Systeme differenzieren sich aus einer Umwelt, indem sie die Komplexität der Umwelt durch den Aufbau von Ordnung reduzieren. Alle Systemfunktionen laufen auf die Erhaltung eines Komplexitätsgefälles gegenüber der Umwelt hinaus. Die Komplexität eines Systems ist bestimmt durch die Vielfalt seiner Elemente und die ihrer Verbindungen. Diese Komplexität ist Ergebnis von Selektion, von Auswahl aus der unendlichen Vielzahl von Elementen und ihrer möglichen Verbindungen. Komplexität ist also "Selektionszwang" (5); ein System ist immer eine durch kontingente (6) Auswahl reduzierte Komplexität; es ist eine in eine Ordnung gezwungene, reduzierte Komplexität. Die Möglichkeiten, aus denen die organisierte Form des Systems selektiert wurde, bleiben als Umwelt immer präsent; auf sie wird ständig verwiesen.

Die Grenze von System und Umwelt markiert und stabilisiert also ein Komplexitätsgefälle (7). Ein Wahrnehmungsorgan zum Beispiel, das Punkt für Punkt die Umwelt abbilden würde, wäre kein Wahrnehmungssystem mehr, sondern schon Umwelt. Stattdessen werden von einem entsprechend ausgebildeten Organ die Möglichkeiten, die in der Umwelt enthalten sind, selektiert (8). Wir sehen hochgradig selektiv, nehmen Formen und Gestalten, Eindrücke und Schattierungen wahr, aber nicht die Fülle von Elementen und ihrer Verbindungen. So werden auch Bewußtseinsinhalte nur selektiv in Kommunikation abgebildet. Was wir aussprechen, ist nur ein Bruchteil dessen, was wir erleben und mit einem Gegenstand oder einem Erlebnis verbinden. Eine Übertragung im Maßstab 1:1 von Gegenständen zu Wahrnehmung, von Bewußtsein zu Kommunikation ist völlig undenkbar. Mit jedem System wird eine höhere Ordnung mit weniger Möglichkeiten geschaffen; durch diese Ordnung unterscheidet sich das System von der Umwelt. Komplexität der Umwelt wird reduziert, um Systemkomplexität aufzubauen. Beides und ihre Differenz entwickeln sich: Je mehr Systemkomplexität, also organisierte Komplexität, aufgebaut werden kann, desto mehr Komplexität der Umwelt, also unorganisierte Komplexität, kann bearbeitet werden. Auf diese Differenz hin orientiert sich ein System, dies verschafft ihm Identität, und daraufhin organisiert es seine Elemente.

Dies ist kein einmaliger Akt, sondern ein stetiger Prozeß, eine stetige Reproduktion, eine ständige "Neukonstituierung anschließbarer Elemente". Ein System entfaltet so eine "autopoietische Reproduktion" (9), also eine Aufrechterhaltung der Distanz zur Umwelt aus sich selbst heraus, indem es seine Elemente in spezifischer Weise anschußfähig gestaltet und so stetige Erneuerung des Netzwerks erlaubt. Ein System "(konstituiert) die Elemente, aus denen es besteht, als Funktionseinheiten" (10).

1.2. Funktion, Struktur und Evolution

Der **Begriff "Funktion"** wird in inflationärer Weise gebraucht - zumeist synonym gesetzt mit "Zweck", "Aufgabe" oder "Position". Damit ist aber im Verständnis dieser Kategorie, der entscheidende Bedeutung für die Analyse und Theorie von Systemen zukommt, noch nicht allzuviel gewonnen. Die richtige Fährte weist die Mathematik, in der mit "Funktion" eine Zuordnungsvorschrift zwischen zwei Mengen bezeichnet wird, die sich dann graphisch darstellen läßt als eine spezifische Verknüpfung von X-Werten und Y-Werten in einem Koordinatensystem. Mit dem Begriff Funktion ist systemtheoretisch ein mehrfach selektives Verhältnis gemeint (11): Dieses Verhältnis wird gebildet von den Problemen eines Systems und den möglichen Lösungen, die ein System für die Probleme entwickelt hat und bereit hält. Zu diesen beiden Seiten des Verhältnisses im einzelnen:

Ein System wird von seiner Umwelt ständig vor **Probleme** gestellt: Es muß seine Elemente synchronisieren, es muß sich gegen Überraschungen schützen, es muß Umweltveränderungen wahrnehmen und entsprechende Schlüsse ziehen, es muß Risiken minimieren und Ausfälle kompensieren, es muß seine Ressourcen effizient nutzen und so weiter. Tut es das nicht oder unzureichend, so gerät die Differenz zur Umwelt in Gefahr: Einer Selbsthilfegruppe mangelt es an Kontinuität, und sie beginnt einzuschlafen; ein Zugvogel wird durch Wetterunbill irritiert und kommt vom Kurs ab; an einer Werkzeugmaschine wird Ausschuß produziert. Allen diesen Systemen droht die Differenz zur Umwelt verloren zu gehen: Die Mitglieder der Selbsthilfegruppe heben sich nicht mehr von ihren Leidensgenossen durch einen Gruppenbezug ab; der Zugvogel verliert den Anschluß und wird Spielball von Klima und Raubvögeln; die Maschine hat keine besondere Bedeutung mehr, sondern produziert nutzloses Material wie jede andere außer Kontrolle geratene Maschine auch.

Alle Probleme, die ein System zu bewältigen hat, laufen letztlich auf das Problem zu, die Differenz zur Umwelt aufrechtzuerhalten, das Gefälle in der Komplexität zu sichern, eine systemspezifische Ordnung gegenüber dem Zufall zu stabilisieren. Das jeweilige Problem eines Systems ist eine ganz spezifische Ausprägung des allgemeinen Differenzproblems. Die eine Seite von Funktion, eine Seite des Verhältnisses, das wir mit Funktion bezeichnen, bildet also ein spezifisches Problem.

Den Problemen stehen mögliche **Lösungen** gegenüber. Sie bilden die andere Seite des Verhältnisses. Ein System richtet ihm zur Verfügung stehende Elemente auf die Probleme aus; es arrangiert seine Elemente so, daß ein bestimmtes Problem gelöst werden kann. In einem System wird z.B. das Synchronisierungsproblem, die Aufrechterhaltung einer von der Umwelt unterschiedenen Systemzeit, dadurch zu lösen versucht, daß die systemspezifische zeitliche Ordnung für alle Elemente deutlich und nachvollziehbar gemacht wird; das Überraschungsproblem, der Schutz vor einem plötzlichen Einbruch der Umwelt in das System, wird dadurch gelöst, daß Ressourcen aus dem laufenden Verzehr abgezweigt und Vorräte angelegt werden; das Problem, systemrelevante Veränderungen in der Umwelt rechtzeitig wahrzunehmen, wird dadurch gelöst, daß im kognitiven

Muster des Systems Rezeptoren für bestimmte Veränderungen in der Umwelt ausgebildet sind und sie durch diese Relevanzschwelle von anderen Signalen unterschieden werden können; das Effizienzproblem wird dadurch gelöst, daß Wirkungsgrade verglichen werden. Gelingt die Lösung des spezifischen Problems in zureichender Weise, so bleibt in diesem Punkt die Grenze zur Umwelt gesichert: Die Selbsthilfegruppe kann stabilisiert werden, der Vogel korrigiert den Kurs und findet Anschluß, die Maschinenbedienung stellt die Werte neu ein und so weiter.

Im Rahmen eines Systems stehen für jedes Problem grundsätzlich unendlich viele Möglichkeiten zur Verfügung, die als Lösung dieses Problems dienen können. Folglich muß im System ausgewählt werden: Einem spezifischen Problem muß eine spezifische Lösung zugeordnet werden, die auch eine Kombination ursprünglich verschiedener Lösungen sein kann. Diese Auswahl von Lösungen ist riskant für das System - entsprechend hoch kann zum Beispiel in einer Partei die Unsicherheit sein, ob die Profilierung mit dem Programm gelingt; entsprechend scharf können die Auseinandersetzungen in einem Unternehmen sein, ob die Wahl der Finanzierungsstrategie das Überleben im europäischen Binnenmarkt sichert.

Die andere Seite dieses Verhältnisses, das wir Funktion nennen wollen, bildet also eine spezifische Lösung, eine aus den möglichen ausgewählte Lösung. Die anderen, nicht gewählten Lösungen stehen als funktionale Äquivalente bereit. Ein System ordnet so seine Elemente zu Lösungen von Systemproblemen; aus den Lösungen wird ausgewählt, wobei die nicht gewählten Lösungen aber nicht verloren gehen.

Auswahlen von Lösungen für spezifische Probleme schlagen sich als **Strukturbildung** im System nieder. Die spezifische Ordnung von Elementen nimmt dauerhafte Züge an, um ihren Part in der Funktion spielen zu können. Bei mehrfacher Reproduktion des Verhältnisses von spezifischem Problem und ausgewählter Lösung gewinnen die Strukturen an Stabilität, es bilden sich funktionsbezogene dauerhafte Relationierungen von Elementen, die einzelne Prozesse oder Einheiten in Mustern verweben und sie als Elemente dieses einen Systems, als Teil eines Musters ausweisen. Durch dieses Muster erhalten die Elemente eine Bedeutung - außerhalb dessen sind sie ohne Bedeutung und ohne Bestand. Auch die Strukturbildung ist ein selektiver Prozeß: Es gibt unendlich viele Möglichkeiten, die Einheiten zu verbinden; die jeweils ausgebildete Struktur ist eine davon. Sie ist nicht flüchtig, aber reversibel.

Ein Beispiel: Die Batterie ist eine der Möglichkeiten, das Problem netzunabhängiger Energieversorgung zu lösen, eine chemische Möglichkeit; es gibt andere, etwa die Nutzung der Sonnenenergie. Oder: Eine Bibliothek ist eine der Möglichkeiten, das Problem der Wissensvermittlung auf eine von Personen entkoppelte Weise zu lösen. Auch dabei gibt es andere Strukturbildungen, die den Anspruch haben, ein funktionales Äquivalent zur Bibliothek darzustellen.

Die Funktion bietet eine Orientierung für die Relationierung von Elementen. Die Kombination der Elemente geschieht im Hinblick auf das Problem, das zu lösen ist - dessen Lösung eine Aufrechterhaltung der Differenz zur Umwelt garantiert. Strukturbildung geschieht also im Hinblick auf eine Funktion, d.h. auf das Verhältnis von Problem und Lösung (12).

Funktion führt zur Struktur: Von daher ist das Diktum der klassischen strukturell-funktionalen Systemtheorie, daß die Aufrechterhaltung der Struktur oberstes Systemgebot sei, verkürzt. In der funktional-strukturellen Perspektive wird nach der Funktion von Struktur gefragt; es ist die Sicherung der Differenz zur Umwelt, die ständig neue Strukturbildung erfordert. Im Hinblick auf das Systemproblem können viele unterschiedliche Strukturbildungen eine Lösung sein, sie sind funktional äquivalent (13).

Um es an einem Beispiel deutlich zu machen: Ein Unternehmen als einem dauerhaften und in sich differenzierten Kommunikationszusammenhang steht vor dem Problem, sich seiner Kontinuität inmitten des ständigen Wechsels von Beschäftigten, Führungskräften, Produkten, Marktbeziehungen und so weiter zu vergewissern und die interne Differenzierung mit Momenten von Gemeinsamkeit zu überwälzen. Beides ist erforderlich, um sich inmitten der Konkurrenten und Kooperationspartner, in der Erinnerung der Kunden und in der Orientierung der Beschäftigten zu behaupten; es muß sich konturieren innerhalb der Menge an Ähnlichem und Gleichem. Das Unternehmen will Identität ausbilden und deutlich nach außen zeigen: Eine Lösung - die Lösung, die auf der symbolischen Ebene ansetzt - stellt eine entsprechende Präsentation des Unternehmens nach außen, einschließlich gegenüber den eigenen Mitgliedern, dar. Diese Präsentation drückt sich aus in einem unverwechselbaren, geschlossenen und auf Kontinuität angelegten Arrangement von Symbolen, die das Unternehmen charakterisieren. Es gibt andere Lösungen für das Identitätsproblem, die weniger stark auf Präsentation setzen, und innerhalb der symbolorientierten Lösungen wiederum viele Spielarten. Die gewählte Lösung entwickelt dann selbst Beharrungskraft: Es wird eine Abteilung oder eine Stabsstelle für "Corporate Identity" aufgebaut, sie erhält budgetierte Finanzmittel zugewiesen, die sich automatisch von Jahr zu Jahr verlängern und vergrößern. Es entsteht ein Subsystem, das die Funktion "übernimmt" und im Rahmen des Gesamtsystems das mehrfach selektive Verhältnis von Problem und Lösung verkörpert. Damit ist ein neues System im Zusammenhang des ursprünglichen, übergeordneten entstanden, das nun seinerseits beginnt, für seine Abgrenzung vom Gesamtsystem Sorge tragen zu müssen: Da ist die imperiale Werbeabteilung oder der mißtrauische Vorstand, da sind die Gegenstücke in anderen Unternehmen oder Zulieferer, von denen es sich abzugrenzen gilt.

Zusammengefaßt ist also eine Funktion das Verhältnis von spezifischer Ausprägung des Differenzproblems und darauf abstellenden Lösungen durch entsprechend spezifische Strukturbildungen im Zusammenhang eines Systems. Mit der Funktion, mit dem spezifischen Verhältnis, grenzt sich ein System von der Umwelt ab: Wie eine Uhr das Problem der Darstellung von Zeit löst, ist eines ihrer Differenzierungsmittel; davon, wie strikt in einer offiziellen Versammlung die Reihenfolge der Themen und Sprecher gehandhabt wird, hängt ab, wie sehr sich der Verlauf von dem eines informellen Treffens der Gremienmitglieder unterscheidet. Von den zur Struktur geronnenen Lösungen der jeweiligen Probleme - das Zifferblatt an sich bzw. die spezifische Anordnung der Ziffern, eine Geschäftsordnung bzw. eine bestimmte Handhabung durch einen Versammlungsleiter - kann man etwas unscharf sagen, sie "hätten" die Funktion: im ersten Beispiel die Funktion der Darstellung von Zeit bzw. einer spezifischen Darstellung von Zeit und im zweiten Beispiel die Funk-

tion der Eingrenzung abweichenden Verhaltens bzw. der möglichst beeindruckenden Erstickung entsprechender Ansätze im Keime.

Implizit habe ich bei der Erörterung von Funktion und Struktur einen dritten Aspekt mitlaufen lassen: den der **Evolution**. Die Aufrechterhaltung der Differenz von System und Umwelt erfordert stetige Differenzierung des Systems, mehrmalige Reduktion von Komplexität und den Aufbau von Systemen mit höherer Selektivität, also schärferer Auswahl. Dies erfordert vor allem Spezifizierungen der Funktion und in deren Folge die Ausbildung spezifischer Ausschnitte der Systemstruktur. Das Grundproblem eines Systems erfordert also die Differenzierung von Subsystemen mit dann eigener System-Umwelt-Differenz, eigener Reproduktion und höherer Selektivität. Die Entfaltung dieser Differenzierung bedeutet Evolution, also eine Entwicklung zweiten Grades, nämlich eine Entwicklung der Entwicklung. Kein System ist statisch, jedes befindet sich in stetiger Entwicklung; aber unter dem evolutionären Aspekt geht es darum, wie sich die Entwicklung selbst wiederum verändert. In der Veränderung der Systementwicklung spielen Variationen und Selektionen von möglichen Differenzierungen zusammen und bündeln sich zu irreversiblen Reduktionen von Komplexität (14). Dadurch, daß durch diese Differenzierung eines Systems die Umwelt für die anderen Systeme immer komplexer wird, steigen die Anforderungen an deren Komplexitätsreduktion - es steigt dadurch die Notwendigkeit weiterer Differenzierung bei den anderen Systemen, womit wiederum die Umweltkomplexität zunimmt und der Bogen zum Funktionsbegriff geschlossen ist.

2. Gesellschaft als Kommunikationssystem

Die allgemeinen Kategorien konstituieren eine systemtheoretische Perspektive für die Analyse gesellschaftlicher Phänomene und können auf diesen spezifischen Zusammenhang hin zugespielt werden. Dabei erhält Kommunikation eine Schlüsselstellung (15).

2.1. Zum Begriff der Kommunikation

2.1.1. Kommunikation: Konstitution und Reproduktion sozialer Systeme

Unter einer systemtheoretischen Perspektive ist jedes **soziale** System ein Kommunikationssystem. Gesellschaftsanalyse mit diesem Ansatz stellt auf Kommunikation als dem basalen Sozial- element ab. Gesellschaft **ist** Kommunikation, Kommunikation "verwebt die Gesellschaft zur Einheit" (16). Kommunikation ist nicht nur ein einzelner Aspekt sozialer Systeme, für den dann ein Linguist zuständig wäre ("Sprache in der Politik"). Ein soziales System "besteht aus nichts anderem **als** aus Kommunikation" (17), "nicht aus Menschen, nicht aus Handlungen" (18). Alles, was bei den Handlungen, den Personen, den Prozessen nicht Kommunikation ist, das bildet die Umwelt der sozialen Systeme. Der Mensch, dem in unserer lebensweltlichen Vorstellung und in klassischen Theorien als Subjekt die grundlegende Position für Gesellschaft zukommt, ist in einer systemtheoretischen Perspektive Schnittpunkt verschiedener Systeme: Er ist Element materiell-energetischer Zusammenhänge, Organismus, Bewußtsein und eben Bestandteil von Kommunikation. Ein systemtheoretisch inspirierter Ansatz berücksichtigt alle diese unterschiedlichen Systemreferenzen (19), ordnet sie aber nach einem System-Umwelt-Modus: Organismus wie auch Bewußtsein sind Umwelt für soziale Systeme, für Kommunikation (20). Nicht Herr X und Frau Y sind Teil eines sozialen Systems, sondern Herr X **als** Hörer und Frau Y **als** Sprecherin sind es, genauer, indem sie die mit einem spezifischen Kommunikationssystem verbundenen Rollen übernehmen, etwa als Prüfling und Prüfer. Der Versuch, ein soziales System in seine Elemente zu zerlegen, stößt auf Kommunikationen und kann diese auch nicht weiter in Bestandteile auflösen, ohne dabei des Sozialen verlustig zu gehen, ohne das Spezifische der sozialen Analyse aufzugeben. Eine Folge von Sprechakten kann in einzelne Sprechakte gegliedert werden; diese aber lassen sich nicht weiter dekomponieren, denn auch **Sprecher X** und **Hörer Y** sind nicht jeder für sich ein eigenständiges soziales System, sondern nur ihre Beziehung im Zuge des Sprechaktes bildet ein soziales System (21). Damit wird andererseits deutlich, daß jede Kommunikation, wie flüchtig und "nichtssagend" sie auch immer ausfällt, ein soziales System konstituiert (22).

Wenn dem Kommunikationsbegriff eine solche basale Bedeutung zugemessen wird, dann impliziert dies hohe Anforderungen an dessen Definition. Denn ein Kommunikationsbegriff, der auf die technische Übermittlung von Signalen abstellt oder der auf eine sprachlich erzielte Verständigung von Individuen rekurriert, kann diese Last nicht schultern. Wenn jedes soziale System aus

Kommunikation besteht und jede Kommunikation ein soziales System konstituiert, dann bedarf es einer entsprechend abstrakten Begriffsfassung.

Kommunikation ist Konstitution und Reproduktion sozialer Systeme - in diesem Modus entstehen, entfalten sich und vergehen soziale Systeme. Dies ist der Kernpunkt einer Definition, aber dabei bleibt der Begriff der Kommunikation selbst noch leer. Denn: Wie bilden sich mittels Kommunikation soziale Systeme?

2.1.2. Kommunikation: Reflexive Information

Systembildung impliziert Selektion, die "Etablierung einer Differenz" (Luhmann): hier System, dort Umwelt. Im Zusammenhang der Bildung **sozialer** Systeme kann die Selektion präziser gefaßt werden als Information. Darunter verstehe ich nicht eine Nachricht oder eine Unterrichtung, sondern einen sozialen Prozeß der Selektion und zwar die Auswahl aus einem Repertoire gesellschaftlich vereinbarter Zeichen. Mit Information wird eine Differenz zwischen einem Repertoire an Zeichen und einer spezifischen Untermenge ausgewählter Zeichen etabliert, etwa die Auswahl einer Buchstabenfolge aus dem Alphabet und den Kombinationsmöglichkeiten seiner Elemente (23). Dabei bleibt immer beides sichtbar: das Ausgewählte und das Repertoire, woraus ausgewählt wurde. Der Auswahlprozeß bleibt deutlich und ist prinzipiell reversibel. Aber mit dem Verweis auf Information kann Kommunikation nicht hinreichend definiert sein; es bedürfte im übrigen dann nicht des Kommunikationsbegriffes, zur Basiskategorie könnte Information als spezifisch sozialer Selektion avancieren. Aber die Auswahl aus einem Zeichenrepertoire gründet noch keine Gesellschaftlichkeit, ist noch keine hinreichende Basis, um ein soziales System zu konstituieren. Erst wenn diese Auswahl selbst wieder selektiv behandelt wird, wenn ein solches **reflexives** Moment hinzutritt, wenn Informationen - als Selektionen - aneinander anschließen, dann erhält dieser Prozeß soziale Qualität, wird Information zur Kommunikation. Eine Auswahl aus einem Zeichenrepertoire wird Grundlage einer weiteren Auswahl. Auswahlen schließen aneinander an. Dieser zweite Auswahlprozeß nimmt den ersten als spezifische Auswahl aus einem Repertoire, die auch hätte anders ausfallen können, und nimmt diese Auswahl erneut als ein Repertoire, aus dem auszuwählen ist. Die Selektivität wird also gesteigert.

Am deutlichsten wird diese reflexive Wendung in einem Schema von Sprecher und Hörer: Die Information des Sprechers, seine Auswahl aus einem Zeichenrepertoire, ist dadurch zur Kommunikation geworden, daß der Hörer die Information wiederum selektiv behandelt - als Repertoire, aus dem er wiederum auswählt: "Wenn ich Sie richtig verstanden habe, behaupteten Sie...": Dies dokumentiert das selektive Verhältnis des Hörers zur Information des Sprechers (24). Auch eine eventuelle Ablehnung durch den in Aussicht genommenen Hörer ist eine selektive Behandlung der Information (25).

Aber die reflexive Wendung der Information zur Kommunikation hat weitere Aspekte: So ist zeitlich gesehen Kommunikation dadurch gegeben, daß eine Selektion weitere Selektionen strukturiert, Auswahlen auf Auswahlen folgen, das Repertoire einer Auswahl von den vorangegangenen Auswahlen mitbestimmt wird: "Wer A sagt, muß auch B sagen." Oder - von dem später gelegenen Zeitpunkt aus gesehen: Selektionen bauen auf Selektionen auf. Informationen erfolgen im Anschluß an Informationen, benutzen diese als Grundlage ihrer wiederum engeren Auswahl. Wer "Auge" schreibt, muß sich vorher u.a. für das lateinische Alphabet als Zeichenrepertoire entschieden haben.

Und schließlich können Auswahlen immer auch als Auswahlen behandelt werden. Eine Information wird reflexiv, indem ihr Status als Information, als Auswahl aus einem Repertoire, deutlich wird. Ein Sprecher kann z.B. den selektiven Charakter einer Aussage herausstreichen ("Man könnte behaupten, daß..."), man kann die Auswahl als solche oder das jeweilige Repertoire problematisieren, man kann sich die Kontingenz der Information ins Gedächtnis rufen usw.

Reflexive Wendungen können also im Schema Hörer-Sprecher, im Schema Vorher-Nachher oder im Schema Ebene-Metaebene erfolgen (26). Wenn an Information durch eine dieser reflexiven Wendungen weitere Information ankoppelt, dann ist Kommunikation zustande gekommen, dann ist ein soziales System konstituiert. Kommunikation also ist reflexive Information, darunter verstehe ich eine Selektion aus einem Zeichenrepertoire, die sich auf sich selbst bezieht (27) - als Dialog mit den Rollen Hörer und Sprecher, als Wirkung von vorheriger Selektion auf nachfolgende Selektion oder als Thematisierung der Information als einer Information.

2.1.3. Kommunikation: Differenzierung sozialer Systeme durch reflexive Information

Wenn Information reflexiv wird und Kommunikation zustandekommt, dann hat sich ein soziales System gebildet oder es hat sich dadurch reproduziert. Damit ist der Bogen zum Anfang geschlagen: Kommunikation ist Bildung und Entwicklung sozialer Systeme; dies wird über den beschriebenen Modus der reflexiven Information prozessiert - beides ist voneinander nicht abzulösen. Warum ist dies so? Warum sind soziale Systeme auf diesen spezifischen Modus angewiesen?

Der Grund liegt darin, daß die Bildung sozialer Systeme eine Abgrenzung nach außen erfordert. Um ein soziales System zu konstituieren oder zu reproduzieren, es also in Gang zu halten, bedarf es der Reduktion von Umweltkomplexität, bedarf es der Aufrechterhaltung von Differenz zum Anderen, zum Nicht-Systemischen. Mit ihren selektiven Anschlußofferten sorgt Kommunikation dafür, daß nur solche Einheiten ankoppeln, die Element des Systems werden.

Kommunikation schließt an Kommunikation an und nicht an Brückenpfeiler oder an Aminosäuren. Kommunikation bleibt auf die Leistungen anderer Systeme angewiesen, z.B. auf die Funktionstüchtigkeit organischer Systeme, auf materielle Bedingungen, auf Bewußtseinsprozesse - aber die Systembildung läuft über Kommunikation und deren Reproduktion. Kommunikation zeugt

Kommunikation - inmitten einer Umwelt aus Nicht-Kommunikation, die ebenfalls aus Systemen besteht, die eigene Ordnungen aufbauen. Jedes Kommunikationssystem, umgeben von einer Umwelt aus Nicht-Kommunikation, muß voraussetzen, "daß physische, chemische, organische, psychische Realitäten in ihrer eigenen Ordnung diese Differenz unterlaufen" (28).

Daß wir alltagssprachliche Ereignisse nicht immer nach Systemreferenzen trennen, sondern die Differenz verwischen, macht es nicht leichter, diese grundlegende Denkfigur nachzuvollziehen. Mit "Schrei" bezeichnen wir sowohl den - physikalischen - Schall, wie die - organisch hervorgebrachte - Lautfolge, wie die - psychische - Äußerung und den - sozialen - Teil einer Kommunikation. Aber alle diese Aspekte machen das empirische Ereignis zu einem Element in jeweils ganz unterschiedlichen Systemzusammenhängen mit jeweils unterschiedlichen Anschlußmöglichkeiten (29), die nur bestimmte Anschlüsse erlauben: Ziegelstein auf Ziegelstein, Wasserstoffmolekül an Sauerstoffmolekül, Frage an Antwort.

Kommunikation erbringt durch ihren Modus der reflexiven Information die notwendige Abgrenzungsleistung gegenüber nicht-sozialer Umwelt (30). Sie erbringt sie ständig, über die Lebenszeit eines sozialen Systems hinweg, nicht als ein einmaliger Schub und nicht als Anlaufhilfe, sondern stetige Selbstreproduktion. Zugleich aber grenzt Kommunikation mit ihren selektiven Anschlußofferten soziale Systeme voneinander ab. Sozialsysteme bilden sich gegen eine nicht-soziale Umwelt **und** gegen andere Sozialsysteme heraus. Dafür sorgt die Selektivität der Anschlußofferten, die nicht nur diskriminierend gegenüber Elementen nicht-sozialer Systeme wirkt, sondern auch die Spezifität sozialer Systeme und die Differenz gegenüber anderen sozialen Systemen sichert. Dies kann ein spezieller Themenbezug der Kommunikation sein, dies kann eine Bindung an die Teilnehmer sein oder an bestimmte Prozeduren der Information.

Damit gelingt mit Kommunikation und ihrer Selektivität eine Strukturierung der Gesellschaft in Systeme mit erneut gesteigerter Selektivität, die sie scharf von einer Umwelt abheben und zu spezialisierten Leistungen in der Lage sind: In einem Fachgespräch sorgt der Jargon dafür, daß kein Außenstehender teilnehmen kann und nichts "ab ovo" erklärt werden muß. Die Übersendung einer diplomatischen Note zieht eine weitere diplomatische Note nach sich, nicht die Aushändigung eines Bestellscheines oder eines Kassibers. Über die spezifische Kommunikation konturieren sich soziale Systeme voneinander und verweisen andersartige, unpassende Kommunikation in die Umwelt. Dies ermöglicht den Aufbau einer dauerhaften und hochspezialisierten Struktur, einer Struktur, die es ständig zu reproduzieren gilt gegenüber einer überkomplexen Umwelt. Ein soziales System muß in seiner spezifischen Kommunikation ständig entsprechende Anschlüsse realisieren, sonst verliert es seine Konturen. Kommunikation leistet dies, aber indem sie selektive Anschlüsse bietet, macht sie zugleich immer deutlich, **daß** sie Selektion ist. Sie verweist auf den Horizont von Möglichkeiten, aus denen ausgewählt wird. Die Auswahl aus dem Repertoire kann revidiert werden, die Spezifität wird reversibel gehalten.

Kommunikation ermöglicht die Bildung sozialer Systeme durch spezifische Abgrenzung von einer Umwelt aus psychischen, organischen und materiell-energetischen Prozessen. Sie ermöglicht

zugleich durch selektiven Anschluß die Herausbildung spezifischer sozialer Systeme, die sich von anderen Sozialsystemen abgrenzen. Damit kann ich Kommunikation zusammenfassend definieren als **Differenzierung sozialer Systeme durch reflexive Information**.

2.2. Differenzierung der gesellschaftlichen Kommunikation

Noch einmal gerafft: Um das Komplexitätsgefälle gegenüber dieser Umwelt aufrechtzuerhalten, differenzieren sich soziale Systeme, differenziert sich Kommunikation in vielfacher Hinsicht aus. Durch Bildung von Subsystemen können weitere Selektionsvorteile realisiert und die Differenz aufrechterhalten werden. Diese Differenzierung strukturiert die gesellschaftliche Kommunikation, relationiert die Elemente und schafft Systeme, die gegenüber der psychischen, organischen und der physikalischen Umwelt ihre generelle Differenz als soziales System aufrechterhalten und sich zugleich von einer Umwelt aus anderen sozialen Systemen differenzieren. Gesellschaftliche Kommunikation differenziert sich vor allem in zwei Dimensionen aus: nach Funktionen und nach Medien.

2.2.1. Differenzierung der gesellschaftlichen Kommunikation nach Funktionen

Die Strukturierung der gesellschaftlichen Kommunikation nach **Funktionen** ist die entscheidende und prägende Dimension der Moderne. Dadurch entstehen vielfältig miteinander verbundene, aber zugleich abgegrenzte Kommunikationssysteme, funktional differenzierte Ausschnitte aus dem gesellschaftlichen Gesamtgefüge, die sich auf einzelne Dauerprobleme der Gesellschaft konzentrieren. Vordringlich sind zu nennen Politik, Wirtschaft, Recht, Erziehung, Religion und Wissenschaft - Kommunikationszusammenhänge, die durch die Differenzierung ihre Funktionsleistungen steigern können und sich abgrenzen gegen eine Umwelt, die auch von den anderen sozialen Funktionssystemen gebildet wird (31). Mit dieser Differenzierung (32) erhöht Gesellschaft ihre interne Komplexität und kann die gesellschaftlichen Probleme arbeitsteilig angehen. Sie realisiert mit dieser internen Spezialisierung erneut die Vorteile von Selektivität: Wirtschaft trennt sich von Religion, Wissenschaft von Politik (33). Dabei sind Funktionszusammenhänge entscheidend auf das Funktionieren anderer Funktionssysteme angewiesen: Politik bedarf der Ökonomie und des Rechts so wie Ökonomie der Politik und des Rechts bedarf und ebenso wie die anderen Funktionssysteme auf ihre jeweiligen Leistungen angewiesen sind. Gerade weil die Funktionssysteme so scharf voneinander getrennt sind, bedarf jedes System der Leistungen von anderen Systemen, die sich weiter ausdifferenzieren, um die so geforderten Leistungen erbringen zu können (34). Dies ändert aber nichts an ihrer Trennung. Die spezialisierten Funktionssysteme entfalten eine eigenständige Entwicklung - orientiert an ihrer jeweiligen Differenz zur Umwelt. Diese Entwicklung überschreitet die herkömmlichen sozialen Grenzen: Mit funktionaler Differenzierung der Gesellschaft werden ihre territorial bestimmte Gliederung und ihre Segmentierung in Schichten sekundär. Diese Strukturen werden nicht hinfällig, aber sie verlieren an Gewicht für die gesellschaftliche Entwicklung.

Die Grenzen werden mehr und mehr von den funktionssystemspezifischen Horizonten des jeweiligen Erlebens und Handelns bestimmt. Die Funktionssysteme bündeln Kommunikationen unter ihrer Funktion; die unterschiedlichen Funktionsbezüge trennen räumlich-zeitlich zusammenliegende Kommunikationen, und sie verbinden räumlich-zeitlich auseinanderliegende Kommunikationen und gruppieren sie neu als Elemente von Reproduktionsprozessen der Funktionssysteme: Elemente politischer Kommunikation finden sich in der Unterhaltung am Küchentisch, in der die Entscheidungen bei der Bundestagswahl problematisiert werden. Dies steht in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Entscheidung über einen Hosenkauf und wird gefolgt vom Tischgebet, wobei die Thematisierung der Bundestagswahl ein Element des Funktionssystems Politik ist, der Hosenkauf sich dem Funktionssystem Wirtschaft und das Tischgebet sich dem Funktionssystem Religion zuordnet. Elemente politischer Kommunikation finden sich ebenso in der Unterredung am Rande der Plenardebatte des Bundestages als auch in der Erteilung der Weisung an einen Beamten, die Vorab-Genehmigung für den Betrieb einer Müllverbrennungsanlage auszusetzen.

Kommunikationsprozesse, die durch die Dauer der Anwesenheit von Personen definiert sind, wie die Unterhaltung in einer U-Bahn etwa, trennen sich unter dieser funktionalen Perspektive in einzelne Elemente, die an verschiedene Funktionsketten anschließen: Die Bundestagsdebatte findet ihren Anschluß im Gespräch an Fabrikarbeitsplätzen und in Amtsstuben zum gleichen Thema. Dies ergibt ein zusammenhängendes Kommunikationssystem, das sachlich, sozial und prozessual zu definieren ist, dessen Elemente aber nicht in einem unmittelbaren zeitlich-räumlichen Zusammenhang stehen müssen.

Was gemeinhin unter "Kommunikation" verstanden wird, eine einzelne Sprechhandlung oder eine Nachrichtenübermittlung, zerfällt folglich unter dieser Perspektive wie in einem Kaleidoskop. Ich trenne nicht nur in organische, physische, soziale Systemreferenzen, sondern die soziale Systemreferenz trennt wiederum in einzelne Bezüge auf differenzierte Funktionssysteme.

Ausgeprägt und vorangetrieben ist diese Differenzierung der Funktionsbezüge in den Wissenschaften, die jeweils einzelne Aspekte gesellschaftlicher Beziehungen thematisieren. Jedes Funktionssystem hat seine Disziplin. Aber die Differenzierung der Funktionsbezüge ist nicht auf die professionelle Beobachterrolle beschränkt.

Nehmen wir eine beliebige Interaktion (35) zweier Personen, z.B. die alltägliche Situation, daß eine Person an einem Kiosk von einer anderen Person auf Anforderung und gegen Entgelt eine Zeitung erhält. Diese Interaktion hat sehr viele Dimensionen, die von den Beteiligten, aber auch von Beobachtern, z.B. den versammelten Wissenschaftlern, mehr oder weniger deutlich getrennt werden: Der Jurist sieht einen Kaufvertrag mit den darin angelegten Rechten und Pflichten beider Beteiligten wie der Gewährleistung bestimmter Ansprüche an die Ware u.a.m.. Der Wirtschaftswissenschaftler sieht einen Kaufakt mit den darin angelegten mikro- und makroökonomischen Implikationen wie der relativen Knappheit des Gutes, der Konkurrenz, der Substitution usw. Der Politologe sieht einen Beitrag zur Bildung von Öffentlichkeit, der wiederum als Beitrag zur politischen Willensbildung von Bedeutung ist. Dies sehen die Beteiligten selbst nicht viel anders: Wenn das Wechselgeld falsch herausgegeben wird, würde der Käufer sich nicht wegen "politischer Indoktri-

nation" beschweren. Wem das Spektrum der politischen Meinungen am Kiosk zu dünn ist, der wird nicht vermuten, daß er einem Betrug aufgesessen ist. Daß sich der Käufer nur noch zweimal in der Woche die Zeitung holt und sein Abonnement gekündigt hat, würde keiner der beiden Beteiligten als einen Akt politischer Auflehnung interpretieren, sondern als Umschichtung von Ausgaben in einem knapper gewordenen Budget.

Die einzelnen Wissenschaften akzentuieren die Trennung der Aspekte nur sehr viel stärker als die Beteiligten, sie grenzen deutlicher ihre Bereiche voneinander ab; wo die Beteiligten eher Übergänge sehen, versuchen sie aus verschiedenen Gründen Trennungslinien zu ziehen. Aber die Ausdifferenzierung einzelner Systemzusammenhänge ist keine Modellspielerei, sondern entscheidendes Charakteristikum moderner Gesellschaften. Die Grenzen der Funktionssysteme erlangen erst dann soziale Bedeutung, wenn sie sich in Rollendefinitionen niederschlagen, die von den Teilnehmern erwartet, ausgefüllt, in Grenzen verändert und systemgerecht gewechselt werden. Auf diese Weise prägen die Funktionssysteme das Erleben und Handeln (36). Umgekehrt bewirkt die Integration der Rollen in der Person, daß die Funktionssysteme füreinander Umwelten bilden.

Weitere Aspekte der Interaktion fallen ganz aus den angeführten Systemzusammenhängen heraus, z.B., daß der Kioskinhaber chronische Bronchitis hat; daß der Zeitungskäufer den Kioskbesitzer für einen Ehebrecher hält; daß der Käufer ostpreußischen Akzent spricht. Hinzu kommen die diversen materiell-energetischen Relationen, auf die eine Interaktion der Personen angewiesen ist.

Das Beobachten einer Interaktion kann sich auf einen einzelnen Funktionszusammenhang konzentrieren, muß dabei aber die anderen immer mitlaufen lassen. In der Beobachtung können sie kurz- oder langfristig als externe Faktoren behandelt werden, aber sie müssen behandelt werden. Erklärungen von Handlungen können sich aus grundsätzlichen methodischen, didaktischen oder aus problemspezifischen Gründen auf einen einzelnen Funktionszusammenhang stützen, dabei müssen aber die anderen Funktionszusammenhänge bewußt hintangestellt werden. Ein Konflikt von Kioskbesitzer und Zeitungskäufer kann als Auseinandersetzung um einen politischen Tatbestand gekennzeichnet werden, damit wird aber implizit oder explizit gesagt, daß die Zuspitzung nicht aus unterschiedlichen Positionen zu einer Rechtsnorm zu erklären ist und nicht aus den Widersprüchen der ökonomischen Rollen entstanden ist. Die anderen Funktionszusammenhänge sind also immer in einer Interaktion enthalten, selbst wenn bzw. gerade wenn sie als spezifische Funktionszusammenhänge ausdifferenziert sind. Solange Recht und Politik gesellschaftlich nicht getrennt waren, konnten sie auch von keinem Beobachter aus getrennt werden. So wie die beiden Personen zwar zwischen den Rollen zu unterscheiden wissen, aber diese sich in ihren Kommunikationen überlagern und wechselseitig beeinflussen, so können auch die Beobachter die Funktionssysteme unterscheiden, sie können die Perspektive wechseln, können Überlagerungen studieren, Vergleiche vornehmen usw. Dies ist fruchtbar, wenn auch oft sehr schwierig.

Neben der Kommunikation, die sich ausdifferenzierten gesellschaftlichen Funktionssystemen wie Politik oder Recht zuordnet, finden wir im gesellschaftlichen Handeln "lebensweltliche Kom

munikation": Kommunikation "au trottoir" (Luhmann) oder "Kommunikation über den Gartenzaun" (Habermas), die Plauderei an der Kaffeetafel, der Gruß aus dem Auto heraus, eine Runde Skat in der Arbeitspause usw. Diese Kommunikation wird dadurch definiert und abgegrenzt, daß sie sich **nicht** in die genannten Funktionssysteme einordnet. An der Kaffeetafel ist das Thema Geld verpönt, beim Skat wird nicht politisiert, die Begrüßung von Autofahrer und Fußgänger wird allenfalls mit einer kurzen Verständigung über das Wetter verlängert, keinesfalls aber mit einer Verge-
wässerung über die Gültigkeit des Kathetensatzes.

Diese Kommunikation ist den bislang genannten Funktionssystemen nicht zuzuordnen, aber sie ist nicht funktionslos. Sie hat auch nicht nur psychische Funktionen wie Entlastung oder Entspannung. Sie hat ausgeprägte soziale Funktionen. Dies mag von der individuellen Motivation, eine solche Kommunikation einzugehen, her untergeordnet sein, aber mit dieser "lebensweltlichen Kommunikation" werden soziale Probleme gelöst, und auf diese Problemlösung hin ist sie entwickelt. Das Problem, das diese Kommunikation löst, ihre Funktion also, ist die Aneignung, Einübung und Behauptung gesellschaftlicher Normen für die Interaktion schlechthin. In "lebensweltlicher Kommunikation" werden diejenigen grundlegenden Normen vermittelt und ständig aktualisiert, die unsere "Wahlen leiten" (Parsons) (37). Diese Leistung "lebensweltlicher Kommunikation" tritt erst dann deutlich zutage, wenn sie **nicht** erbracht wird, wenn der "Boden unbefragter Weltgewißheit" (38) nicht mehr trägt. Wenn, statt eine Erwartung zu erfüllen, etwa daß ein Gruß erwidert wird, eine aus Sicht "lebensweltlicher Kommunikation" sinnlose Handlung vollzogen wird: Ein Jackenknopf wird geöffnet, oder die Arme werden in ungewohnter Weise verschränkt. Oder es wird eine Handlung vollzogen, die zu Interpretationen über ihren Sinn Anlaß gibt: Übersäumende Herzlichkeit, die als Ironie, oder Nicht-Beachtung, die als Mißbilligung interpretiert wird. Dies findet sich in vielen alltäglichen Situationen; bevorzugt aber wird dies deutlich, wenn diese Nicht-Erfüllung von Erwartungen in "lebensweltlicher Kommunikation" als Unterhaltungsmittel, als Instrument der Verblüffung und Überraschung benutzt wird: Ein im Vorbeigehen begrüßter Geschäftspartner salutiert, ein Gefreiter hingegen tippt sich angesichts seines Vorgesetzten an die Mütze (39).

Aufgrund des Bezugs auf übergreifende und grundlegende Normen will ich den Zusammenhang dieser Kommunikation als Funktionssystem Kultur (40) bezeichnen: In ihm laufen die Kommunikationen zusammen, die Leistungen im Hinblick auf die Vermittlung grundlegender Normen erbringen. Aus ihm differenzieren sich beständig einzelne Kommunikationssysteme mit spezifischen Normen aus. Sport, Urlaub, Autofahren - überall werden eigene Regeln gebildet, die in "lebensweltlicher Kommunikation" eingeübt und reproduziert werden.

Kommunikationsprozesse können nun sowohl spezifische Elemente, z.B. des Funktionssystems Politik, enthalten, als auch Elemente, die sich der Funktion der Vermittlung genereller Interaktionsnormen zurechnen, Elemente also des Funktionssystems Kultur. Dabei kann in der jeweiligen Kommunikation das Funktionssystem Kultur das Funktionssystem Politik überlagern, also die Kommunikation bestimmen. Ein Gespräch wird, oberflächlich gesehen, über Politik geführt, es dient eher aber dem Abgleich differierender Normvorstellungen über Interaktionen generell: wie

Antworten auf Fragen generell zu geben sind, wie man belegt, daß man ausreden läßt usw. Deutlich wird dies, wenn ein Gespräch rasch auf die Metaebene schnellte und nicht nur Fragen der Parteipräferenz, sondern Fragen des Redens über Parteipräferenz oder des Redens allgemein thematisiert werden. In "lebensweltlicher Kommunikation" geht diese Normvermittlung nicht derart explizit vor sich, sondern sie ist in der Plauderei, im Spiel, im Gruß enthalten. Um dieses leisten zu können, wird sie dann auch oft von Bezügen zu ausdifferenzierten Funktionssystemen wie Politik, Wirtschaft usw. freigehalten. Und umgekehrt erbringt auch Kommunikation, die man dem Funktionssystem Politik zuordnen möchte, Leistungen im Zusammenhang des Funktionssystems Kultur: Der Tagesschausprecher setzt Normen allgemeiner Art; eine Auseinandersetzung von Politikern hat generellen Unterhaltungswert; über Politik werden auch weitergehende Normen transportiert.

2.2.2. Differenzierung der gesellschaftlichen Kommunikation nach Medien

Daß sich soziale Systeme ausdifferenzieren und sich in dieser Differenz reproduzieren können, daß Kommunikationen aneinander anschließen und Information reflexiv gewendet werden kann - alles dies ist unwahrscheinlich (41). Angesichts der unendlichen Vielzahl von Kommunikationen, Anschlußofferten und Selektionsmöglichkeiten ist es wahrscheinlicher, daß Information nicht reflexiv wird, Kommunikation mißglückt, Systeme sich nicht reproduzieren. Um die Wahrscheinlichkeit der Koppelung von Kommunikation zu erhöhen, also um Systemreproduktion zu ermöglichen, haben sich systemspezifische Medien herausgebildet, die die Selektivität der Kommunikation steigern (42) und die Koppelungskapazität des Mediums Sprache entlasten (43). Diese Medien übertragen die auf spezielle Weise reduzierte Komplexität und bilden dafür spezifische Codes aus, in denen Information codiert bzw. decodiert werden muß, wenn der Anschluß an Systeme gewonnen werden soll. Mit diesen Codes wird die Reproduktion der Funktionssysteme wie Politik, Wissenschaft oder Wirtschaft enorm gesteigert (44). Ein solcher Code ist zum Beispiel Geld in der Wirtschaft. Über diesen Code erhalten wirtschaftsspezifische Kommunikationen und die entsprechende Systemreproduktion eine höhere Wahrscheinlichkeit. Anzeigen von Knappheit z.B. werden im Wirtschaftssystem akzeptiert, wenn sie über das Medium Geld vermittelt werden (45).

Einen etwas anderen Zuschnitt in Funktion und Struktur weisen **sprachlich** basierte Medien auf. Sie fungieren als Medien, in denen sich die Funktionssysteme reproduzieren, aber sie schlagen von ihrer übergreifenden Struktur her Brücken innerhalb der differenzierten Gesellschaft, zwischen den Funktionssystemen. Sicherlich hat jedes Funktionssystem seine spezifische Ausprägung von Sprache als Medium entwickelt; aber kein Funktionssystem könnte Sprache als sein spezifisches Medium okkupieren (46). Die menschliche Lautsprache und darauf aufbauende Zeichensysteme haben die verschiedensten sozio-kulturell, technisch und raum-zeitlich differierenden Ausprägungen hervorgebracht. Mit der Durchsetzung der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft hat sich eine Differenzierung auch von Sprache entlang der von den Funktionssystemen gezogenen Linien entwickelt: Politische Sprache, Sprache der Wirtschaft usw.

Sprache differiert also von Funktionssystem zu Funktionssystem. Sie bildet Fachsprachen aus, denn sie sichert ja die Reproduktion der Funktionssysteme. Sie hat aber auch übergreifende Elemente und schlägt auf diese Weise Brücken zwischen den Funktionssystemen und zwischen Gesellschaft und Bewußtsein. Übersetzungen zwischen den Funktionssystemen sind mit Hilfe des Mediums Sprache möglich (47). Angesichts der Frage nach "Diskurs", einem hochspezialisierten und hochkonditionierten sprachlich basierten Kommunikationssystem, kommt dem Medium Sprache in unserem Zusammenhang besondere Bedeutung zu. Von daher werde ich die nicht-sprachlich basierten Medien vernachlässigen.

Der übergreifende Charakter des Mediums Sprache erlaubt eine von den Funktionssystemen unabhängige Differenzierung des Mediums mit eigenständigen Systembildungen. Diese Bildung von Mediensystemen als Differenzierung sprachlich basierter Kommunikation bildet die vertikale Strukturierung gesellschaftlicher Kommunikation, wenn man die Differenzierung in Funktionssysteme einmal als eine horizontale Differenzierung begreift (48). Die gesellschaftliche Kommunikation gliedert sich in der vertikalen Dimension nach Dauerhaftigkeit und Größenordnung, also nach ihrem Organisationsgrad, dem Ausmaß interner Differenzierung. Zwischen diesen ausdifferenzierten Mediensystemen ist ebensowenig eine Hierarchie gegeben, wie es in der horizontalen Strukturierung, der nach Funktionen, der Fall ist.

Das oben angeführte Beispiel - die Interaktion von Kioskbesitzer und Zeitungskäufer - ist auf einer interpersonalen Kommunikationsebene angelegt. Dies ist die anschaulichste, aber nicht die einzige Kommunikationsebene, in der sich die Funktionssysteme reproduzieren. **Interpersonale Kommunikation** ist eine Kommunikation innerhalb einer auf abzählbare Personen beschränkten Öffentlichkeit.

Sie ist zumeist auf Flüchtigkeit und raschen Zerfall angelegt. Daneben finden sich andere Medien: **Intimkommunikation** ist Kommunikation von Personen bei Ausschluß jeglicher Öffentlichkeit - bei der auch eine vorherige oder nachträgliche Veröffentlichung, daß und worüber Intimkommunikation stattfinden wird bzw. stattgefunden hat, bereits eine Verletzung dieser medienspezifischen Normen bedeutet: Die lautstarke Verkündung, man werde sich Herrn X mal insgeheim zur Brust nehmen, damit Schluß sei mit dem Gefeilsche am Verhandlungstisch, entwertet den anschließenden Akt der Intimkommunikation, falls er dann überhaupt noch stattfindet.

Wo nicht Personen kommunizieren, sondern Organisationen (auf Dauer gestellte und in sich differenzierte Kommunikationszusammenhänge), die einander aber als identifizierbare Einheiten wahrnehmen, ist keine interpersonale, sondern **interorganisatorische Kommunikation** gegeben: Der Minister schreibt einem Minister (unterscheidbar von der raschen Abstimmung über das Schreiben kurz vor der Kabinettsitzung); die Firma X verklagt eine Firma Y wegen rückständiger Zahlungen (unterscheidbar von Versuchen des Inhabers, durch einen Anruf die "Sache aus der Welt zu schaffen"). Wo schließlich Signale gesendet werden, ohne daß der Adressat spezifische Personen oder Organisationen sind, wo ein prinzipiell unbeschränktes Publikum an der Kommunikation teilhat, da ist die Kommunikationsebene der **Publikums- oder Massenkommunikation** gegeben. Auch die Systembildung in der vertikalen Dimension zielt auf die Reduktion der Komple-

xität der gesellschaftlichen Kommunikation in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht. So ist die sachliche Strukturierung der öffentlichen Diskussion durch Themenreihung die wichtigste Funktion der Publikumsmedien (49).

Die technische Seite ist jeweils durch das einzelne Medium bestimmt, aber kein Medium ist auf einen Kanal festgelegt. So kann die interpersonelle Kommunikation unter Anwesenheit der Beteiligten, brieflich oder telefonisch ausgeübt werden. Entscheidend sind der Grad an Öffentlichkeit, die Zugänglichkeit für Akteure und die Struktur der Akteure, nicht die technische Seite des Kanals.

2.2.3. Gesellschaftliche Kommunikation: Differenziert nach Funktionen und Medien

Damit ist nun ein gesellschaftlicher Begriff von Kommunikation und zugleich ein kommunikationsbasierter Begriff von Gesellschaft gewonnen. Im Überblick sieht dies als Raster aus Funktionssystemen und Mediensystemen - präziser: Systemen sprachlich basierter Medien - so aus:

Funktions- system Mediensystem	Politik	Recht	Wirtschaft	Wissenschaft	Kultur	...
Intim- Kommunikation	Gespräch der Staatsmänner unter vier Augen	Gespräch Anwalt / Angeklagter	Absprache Regierungs- chef / Vorstands- vorsitzender	Probe eines Vertrages	Gespräch Elternteil / Kind	
Interpersonale Kommunikation	Kabinetts- sitzung	Gerichts- verhandlung	Tarif- verhandlung	Anweisung von Wissenschaftler an Laborant	Stammtischrunde	
...						
Inter- organisatorische Kommunikation	Diplomatische Note	Auslieferungs- antrag	Mahnung von Rückständen	Streit zwischen zwei Instituten um Prioritäten	Fußballspiel	
Publikums- kommunikation	Wahlkampfspot	Bericht- erstattung zu Sensations- prozeß	Werbung	Auseinandersetzung um Tierversuche in der Forschung	TV-Unterhaltungs- show	

Übersicht 1: Funktionssysteme und Mediensysteme
(In den Fächern sind jeweils Beispiele angeführt)

In dieses Raster lassen sich Kommunikationen einordnen, bzw. Kommunikationen lassen sich beschreiben als eine Abfolge von Kombinationen aus Medien- und Funktionsdimension. Kein empirischer Kommunikationsabschnitt läßt sich in ein einzelnes Fach einordnen. Es kommt aber in Kommunikationsprozessen zu Schwerpunktsetzungen, die dann auch von der sprachlichen Benennung her bestimmen, wie die Kommunikation im Gesamtzusammenhang der Möglichkeiten verortet wird.

Eine Kommunikation steht im Zusammenhang eines Funktionssystems und nutzt ein bestimmtes Medium. Eine Kommunikation, z.B. ein kurzer Disput in der Frühstückspause über das kommunale Ausländerwahlrecht, ist sowohl Teil des Funktionssystems Politik und hat dort Anschluß an thematisch ähnliche Fernsehdiskussionen, Briefwechsel und Referentenvorlagen; es ist zugleich Teil einer Interaktion, die über personelle und zeitliche Anschlüsse an andere Themen gekoppelt ist.

Es ist ein Unterschied, ob zum gleichen Thema eine politische Kommunikation auf interpersonaler Ebene oder bei prinzipiell unbeschränktem Publikum, auf massenmedialer Ebene, stattfindet: Sobald einer Kommunikation zusätzliche Publizität verliehen wird, ändert sich ihre Färbung. Der Finanzminister redet anders mit dem Verteidigungsminister, wenn er den Kanzleramtsminister in Hörweite vermutet; die Meinung eines Studienrats über Ausländer hört sich anders an, wenn er den Sohn eines Lokalredakteurs in der Klasse weiß. Die Kommunikation im Kontext eines Funktionssystems bekommt einen spezifischen Zuschnitt durch die strukturelle Ebene - wenn Publizität gewährleistet oder wenn Intimität gesichert ist. Handelnde differenzieren ihr Handeln nach den Graden von Öffentlichkeit, sie legen unterschiedliche Selektionskriterien an. Hieraus können sich Divergenzen von funktionaler Erfordernis und struktureller Logik ergeben. Die Selektionskriterien beider Dimensionen sind nicht immer und vollständig kompatibel.

In technischer Hinsicht entwickeln die Funktionssysteme eigene Nutzungsformen der Medien: Die Politik hat auf interorganisatorischer Ebene z.B. die Form der diplomatischen Note entwickelt. Das Recht strukturiert die Kommunikation auf interpersonaler Ebene mit der Ordnung des Strafprozesses usw.

Einzelne Strukturebenen und einzelne Substrukturen können sich ausdifferenzieren zu eigenständigen Organisationsformen. So entfaltet das System der Publikumsmedien eine Eigendynamik, so daß die Entwicklung, z.B. eines Fernsehunternehmens oder eines Verlages, nicht restlos auf funktionale Imperative aus Politik oder Wirtschaft zurückzuführen ist. Sie entwickeln ihre eigenen Zwecke, die sich nicht immer den Funktionssystemen restlos unterordnen. Publikumsmedien unterliegen Imperativen ihrer Systemerhaltung, müssen sich um Strukturerefordernisse bemühen, wenn auch letztlich entscheidend immer die gesamtgesellschaftliche Differenzierung in Funktionssysteme ist. Durch die relative Eigenständigkeit entwickeln die Strukturebenen auch gemeinsame Merkmale - wie gemeinsame Sprachelemente, gemeinsame Organisationsbestandteile u.a.m. So wie ein Gespräch die Funktionssysteme wechselt, wenn es vom Thema aus der Wirtschaft zu einem

Thema aus der Politik übergeht, so läßt auch z.B. eine Zeitung verschiedene Funktionssysteme räumlich-zeitlich aneinander angrenzen, ohne damit die Systemgrenzen aufzuheben.

Die "lebensweltliche Kommunikation" wird gemeinhin illustriert mit Beispielen, die auf der Ebene interpersonaler Kommunikation angelagert sind. Doch auch das Funktionssystem Kultur, mit dem "lebensweltliche Kommunikation" hier in die gesellschaftliche Differenzierung eingeordnet wird, gliedert sich in verschiedene Strukturebenen. Es enthält die interpersonale Kommunikation, selbstverständlich die Intimkommunikation, ebenso aber die Formen eingeschränkter und prinzipiell unbeschränkter Öffentlichkeit. So wie Normen in scheinbar belanglosen Zwiegesprächen vermittelt werden, so werden sie auch in scheinbar belanglosen Interaktionen auf anderen Kommunikationsebenen vermittelt. Bei eingeschränkter Öffentlichkeit werden in einem örtlichen Fußballspiel, einem Wettkampf, einem Schützenfest, einem Umzug Normen vermittelt, ebenso wie dies bei prinzipiell unbeschränkter Öffentlichkeit mit einer Unterhaltungssendung, einem Theaterstück, einer Filmszene geschieht. Die Erfüllung von Normerwartungen und gerade auch die Nicht-Erfüllung von Normerwartungen bestätigen die Gültigkeit der Norm. Es sei denn, die Nicht-Erfüllung einer Normerwartung wird gar nicht als Normverstoß, sondern als normgerecht empfunden. Dann ist die Normerwartung nicht mehr sachgemäß. Das Funktionssystem Kultur ist zur Erbringung seiner Leistungen nicht auf die interpersonale Kommunikation angewiesen. Andersherum ist, wie gezeigt, die interpersonale Kommunikation ebensowenig funktional auf die "lebensweltliche Kommunikation" festgelegt. Auf dieser Ebene werden Leistungen auch in den Funktionssystemen Politik oder Wirtschaft erbracht.

2.2.4. Binnenstruktur medial und funktional differenzierter Kommunikationssysteme

Die Koppelung von Kommunikationsprozessen bringt Systembildungen hervor; eine mehr oder weniger dauerhafte funktional oder medial definierte Differenz zur Umwelt wird aufgebaut. Für den Anschluß von Kommunikationen gibt es verschiedene Möglichkeiten, nämlich über sachliche, soziale oder zeitliche Verbindungen einzelner Kommunikationen (50).

So können über einen **Akteur** spezifische politische Kommunikationen zusammengebunden sein, sich wechselseitig bedingen und nachhaltig von der Umwelt abgrenzen: Das Parlament ist ein solches Kommunikationssystem, das im Rahmen des Funktionssystems Politik Kommunikationsprozesse zu einem System, hier einer Institution, verknüpft. Der Anschluß von Kommunikationen über den Akteur ist nicht an die Personen gebunden, sondern an Rollen bzw. Institutionen: den Minister, den Unterhändler, den Wähler - um damit Rollenbeispiele aus dem Bereich politischer Kommunikation zu wählen.

Oder die Verknüpfung erfolgt über **Themen**: Politische Kommunikation mit sachlicher Zentrierung auf Wohnungsbaupolitik - gleich ob im Bundestag oder im Wohngeldamt - verbinden sich im

Rahmen des Funktionssystems Politik zu einem System. Dann bleibt der Sachzusammenhang die Brücke, über die auch zeitlich-räumlich weit auseinanderliegende Kommunikationen zusammengeführt werden. Dies können auch Themen wie Wahlrechtsänderung oder die Kuba-Krise sein.

Oder politische Kommunikationsprozesse können sich zu Systemen verbinden, da sie sich einem spezifischen Politik**prozeß**, etwa einem bestimmten Stadium einer Problembearbeitung wie der Wahrnehmung, der Aushandlung oder der Implementation zuordnen.

Diese drei Möglichkeiten der Anknüpfung - über Rollen, über Thema, über Prozeß - überlagern sich, und dies kann zu komplementären Systembildungen führen. Es ergibt sich eine systeminterne Struktur - auf Dauer gestellt, aber reversibel. Die Struktur kann sich zu eigenen Subsystemen ausdehnen oder sie kann wieder zerfallen.

Entsprechendes gilt für die Bildung medial definierter Kommunikationssysteme. Auch hier können Kommunikationen über Thema, Rolle oder Prozeß aneinander ankoppeln und sich auf diese Weise zu Systemen entwickeln. In einer Übersicht stellt sich dies so dar:

Funktions- system		Politik			Recht			Wirtschaft			Wissenschaft			Kultur			...		
		A	G	P	A	G	P	A	G	P	A	G	P	A	G	P	A	G	P
Mediensystem																			
Intim- Kommunikation	A																		
	G																		
	P																		
Interpersonale Kommunikation	A																		
	G																		
	P																		
...	A																		
	G																		
	P																		
Inter- organisatorische Kommunikation	A																		
	G																		
	P																		
Publikums- kommunikation	A																		
	G																		
	P																		

A = Akteur G = Gegenstand P = Prozeß

Übersicht 2: Binnenstruktur gesellschaftlicher Kommunikation

2.2.5 Wissenschaft als reflexive Beobachterin

Ohne eine derart komplexe Differenzierung wäre der Begriff der Kommunikation nicht in der Lage, Grundkategorie der Gesellschaft zu werden: Selbst mit diesen Differenzierungen ist es nur in grober Vereinfachung möglich, eine Interaktion, ein Gespräch, einen Gesetzgebungsprozeß zu analysieren und die jeweiligen Besonderheiten zu sehen. Ein alltagssprachlich geprägter Begriff von Kommunikation, der die Aspekte nicht trennt, ist einer solchen Aufgabe nicht gewachsen.

Denn dies alles ist kein Modellplatonismus, sondern hat seine Entsprechung in der Realität. Die Systembildungen lassen sich in der empirischen Realität studieren. Wie in dem obigen Beispiel ausgeführt, arbeiten auch die Akteure selbst mit einer Ordnung der kommunikativen Vielfalt, einer Ordnung, die allerdings nicht den Objektivierungsgrad des hier verwendeten Modells erreicht. Die Wissenschaft ist eine eigens differenzierte Beobachterin diesen komplexen Kommunikationsgefüges und, als Teil desselben, ist sie eine **reflexive** Beobachterin (51). Vor allem in Wissenschaft reflektiert sich Gesellschaft. Die von Wissenschaft gesetzten Differenzierungen, einschließlich der disziplinären Grenzen der Wissenschaften, sind aber keine künstlichen Trennungen eines gesellschaftlichen Zusammenhangs, sondern sind Differenzen, die von den Systemen aufrechterhalten werden: Recht und Wirtschaft werden nicht allein von Rechtswissenschaftlern und Wirtschaftswissenschaftlern getrennt. Diese akzentuieren die Trennung lediglich und tragen allerdings so zur Klarheit bei. Wissenschaft kann durch die klare Trennung darüber hinaus auch Überlagerungen der Systeme studieren und dadurch Unterschiede zwischen Systembildungen erkennen (52).

3. Politik als gesellschaftliches Kommunikationssystem

3.1. Funktion und Stellenwert politischer Kommunikation

Politik ist also in systemtheoretischer Perspektive eines der gesellschaftlichen Funktionssysteme (53). Daraus ergeben sich drei zentrale Schlußfolgerungen für das Verständnis von Politik.

Als erstes folgt daraus: Politik besteht ebenso wie die Gesellschaft insgesamt und wie alle anderen Funktionssysteme aus Kommunikationen, die auf die beschriebene Art aneinander anschließen, stets neu ein von der Umwelt (54) abgegrenztes Netz knüpfen und so ein autopoietisches, ein sich selbst reproduzierendes System bilden, das definiert und profiliert wird durch den Bezug auf eine spezifische Funktion. Die spezifische Funktion erlaubt sowohl die Differenzierung politischer Kommunikation als autopoietisches System als auch die Einbindung in die gesellschaftliche Kommunikation insgesamt (55). Denn die Funktion sichert eine Ausrichtung auf das gesellschaftliche Problem, das Politik zu lösen bemüht ist. Politische Kommunikation ist Teil gesellschaftlicher Kommunikation, sie ist also zugleich **Teil und gesellschaftliche** Kommunikation (56).

Zum zweiten: Das **Funktions**system Politik verweist also auf ein gesellschaftliches Problem, zu dessen Lösung Politik ausdifferenziert wurde - historisch gesehen zunächst in einzelnen Situationen, dann als spezifische Rollen, dann als ausdifferenziertes System. Dieses Problem ist die Notwendigkeit, kollektive Erfordernisse in einer differenzierten Gesellschaft zur Geltung zu bringen (57). Wo auch immer die prägenden Differenzierungslinien einer Gesellschaft laufen, ob zwischen Territorien oder zwischen sozialen Schichten oder eben zwischen Funktionssystemen, es werden kollektive Erfordernisse aufgeworfen, die die Differenzierung überwölben. Ein kollektives Erfordernis ist es zum Beispiel, die Gesellschaft nach außen zu schützen, ihre in dem Falle auch territoriale Grenze zu sichern: Landesverteidigung. Ein weiteres kollektives Erfordernis ist es, Grenzen für das Handeln im Rahmen der gesellschaftlichen Teilsysteme festzusetzen und sie zu markieren, wo auch immer der innere Frieden durch die Entwicklung von Teilsystemen bedroht ist: Rechtsetzung. Ein drittes kollektives Erfordernis ist es, allgemeine Risiken zu minimieren und mögliche Ereignisabläufe auszuschließen: Vorsorge und Sicherung.

Diese drei kollektiven Erfordernisse haben einen gemeinsamen Nenner: Sie legen einen Rahmen um die differenzierten Teilsysteme und markieren Grenzen der Gesellschaft gegenüber ihrer Umwelt, die aus anderen Gesellschaften und aus den nicht-sozialen Systemen gebildet wird (58).

Wie und wo die Grenzen von Gesellschaft zu markieren sind, wie die kollektiven Erfordernisse nun jeweils zu erfüllen sind, ja auch schon, was als kollektives Erfordernis zu gelten habe, diese Fragen öffnen einen weiten Raum möglicher Antworten. Damit ist die Notwendigkeit gegeben, aus den Möglichkeiten auszuwählen (59). In Politik muß **entschieden** werden. Politik ist demnach diese Auswahl unter den fast immer kontroversen Antworten auf die Fragen, die von den kollektiven Erfordernissen aufgeworfen werden. In und mit Politik trifft eine Gesellschaft Entscheidungen darüber, wie ihre kollektiven Erfordernisse definiert und erfüllt werden. Entscheidungen aber "...erzeugen mehr Neins als Jas" (60), je sorgfältiger dabei vorgegangen wird, desto größer wird die "Negationsrate" (61). Dadurch wird zwar alles kontingent, aber die anderen Möglichkeiten sind

zumeist unerreichbar fern (62). In der Konsequenz führt die dadurch notwendig ansteigende Frustration zu politischen Spannungen.

Zum dritten: Politik ist ein Modus, in dem sich Gesellschaft als ganze auf sich selbst bezieht. Politik ist der Spiegel, in dem Gesellschaft kollektive Erfordernisse thematisiert und gegenüber den differenten Funktionssystemen zum Ausdruck bringt; aber Politik bleibt ein Funktionssystem unter mehreren. Politik ist nicht das Zentrum einer Gesellschaft, und gesellschaftliche Entwicklung wird nicht durch Politik gesteuert (63). Politik kann in Form der politischen Entscheidung nur die kollektiven Erfordernisse zur Geltung bringen. Aber die kollektiven Erfordernisse - kristallisiert in politischen Entscheidungen - sind für jedes andere Funktionssystem Teil seiner Umwelt, die entsprechend selektiv wahrgenommen wird und damit von begrenzter und zudem von Funktionssystem zu Funktionssystem unterschiedlicher Wirkungskraft bleiben muß (64). Politik kann die Evolution der Funktionssysteme - über die Medien Recht und Geld - stören, irritieren, ihnen Ressourcen entziehen, Selektionen vorzugeben versuchen, Lärm erzeugen. Aber Politik kann nicht die Evolution der einzelnen Funktionssysteme steuern, Richtungen anweisen, Selektionen ordnen oder ihre Ziele bestimmen (65).

Für ein Unternehmen zum Beispiel sind Entscheidungen politischer Instanzen lediglich Rahmenbedingungen. Kollektive Erfordernisse steuern nicht sein Handeln, das von betriebswirtschaftlichem Kalkül und volkswirtschaftlichen Größen bestimmt wird. Kollektive Erfordernisse und daraus resultierende politische Entscheidungen beeinflussen zwar sein Handeln über die Rechtsvorschriften, die Steuersystematik, die Geldpolitik, aber seine Entscheidungen werden nicht determiniert von Entscheidungen des Stadtrats, des Regierungspräsidenten oder des Wirtschaftsministeriums oder gar von denen des Bundestagspetitionsausschusses oder von denen eines Referats im innerdeutschen Ministerium. Will eine politische Instanz Einfluß nehmen, so muß sie ihr Anliegen in den Code des Wirtschaftssystems übersetzen. Beeinflußt wird das Unternehmen durch die politischen Entscheidungen - nicht aber gesteuert.

Es erscheint paradox, das Allgemeine bleibt ein spezieller Aspekt (66). Die kollektive Handlungsfähigkeit ist Angelegenheit eines spezifischen, differenzierten Funktionssystems, das zwar in seinen Auswahlen einen Teil der Rahmenbedingungen setzen kann, auf die Entwicklung der Funktionssysteme, auf Wirtschaft, Wissenschaft oder Erziehung, aber letztlich nur einen sehr begrenzten Einfluß hat. Was auf gesellschaftliche Integration angelegt ist, erzeugt neue Differenz, was wiederum erneute Integration fordert.

Um dies alles in einer Definition zusammenzufassen: Politik ist somit **der** Teil gesellschaftlicher Kommunikation, in dem Entscheidungen zu kollektiven Erfordernissen vorbereitet bzw. gefällt werden, in dem also die Auswahlen unter den kontroversen Antworten auf die Fragen von allgemeiner gesellschaftlicher Relevanz getroffen werden. Mit Politik markiert eine Gesellschaft ihre "kollektive Handlungsfähigkeit". Mit ihr werden kollektive Erfordernisse in der gesellschaftlichen Kommunikation präsent gehalten (67). Aber die kollektiven Erfordernisse bleiben eines von vielen Momenten in der gesellschaftlichen Kommunikation, sie bleiben Umwelt der einzelnen Funktionssysteme.

3.2. Funktionale Differenzierung des politischen Systems

Diese Funktionsleistung wirft nun ihrerseits politische Probleme auf. Diese beziehen sich nicht auf spezielle Themen wie Energieversorgung, auf einzelne politische Prozesse oder auf Akteure, sondern sie werfen grundsätzliche Probleme des politischen Systems auf, die durch strukturelle Vorkehrungen gelöst werden müssen, wenn die Funktionsleistung gesichert werden soll. Die Leistungsfähigkeit des politischen Systems erhöht sich in dem Maße, wie es nun seinerseits sich differenziert und spezifizierte Funktionsbereiche ausbildet. Diese Evolution des politischen Systems (68), die Entfaltung von Binnendifferenzierung, führt zu einer Fragmentierung des politischen Systems. Dies hat zur Folge, daß sich übergreifende Instanzen als Koordinationssysteme zusätzlich ausdifferenzieren müssen (69).

Eines der Probleme, auf das hin sich Subsysteme ausdifferenzieren, ist z.B. das Problem der Sicherung einer ausreichenden Wissensbasis für die Entscheidungen. Dieses Problem versucht das politische System durch Kommunikationsprozesse zu lösen, in denen Daten erhoben und verdichtet, Modelle erprobt und Argumente gewogen werden. Es bildet sich also ein spezifisches Teilsystem der Politik heraus, dessen Funktion in diesem Fall die Sicherung einer ausreichenden Wissensbasis ist. Gemeinhin wird dieses Teilsystem "Politikberatung" genannt.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang politischer Entscheidungen ist die Sicherung ausreichender Folgebereitschaft im politischen System: Wenn die Funktion des politischen Systems erfüllt werden soll, müssen die Entscheidungen in der politischen Kommunikation als verbindlich angesehen und entsprechend als Prämisse für das weitere Handeln übernommen werden. Auch dafür bildet sich ein spezielles Teilsystem heraus: Ein Legitimationssystem wird ausdifferenziert (70). Es werden Strukturen ausgebildet, über die politische Entscheidungen in einer Weise und mit einem Zuschnitt gefällt werden, der sie verbindlich macht - im Zusammenhang politischer Kommunikation. Auch eine verbindliche, da legitim zustandgekommene Entscheidung bleibt eine politische Entscheidung und somit Umwelt für die anderen gesellschaftlichen Funktionssysteme wie Wirtschaft oder Wissenschaft. Es sind noch sehr viel mehr politische Subsysteme ausdifferenziert worden, aber die Legitimation ist für unseren Zusammenhang von besonderer Bedeutung und deshalb Gegenstand weiterer Ausführungen.

4. Legitimität: Unabdingbare Ressource politischer Systeme

Wie kann die Verbindlichkeit von Entscheidungen gewährleistet werden? Wie ist Politik überhaupt möglich? Wie kann eine Auswahl unter politischen Möglichkeiten überhaupt zur Prämisse weiterer politischer Kommunikation werden?

Eine Antwort darauf ist im Begriff der Macht zu finden - einem Schlüsselbegriff für die Struktur politischer Kommunikation. Er wirft seinerseits Fragen auf, die mit den Begriffen Legitimität und Legitimation beantwortet werden können. Im Dreieck dieser Begriffe bewegt sich die Argumentation des folgenden Kapitels. Auch diese Argumentation beschränkt sich darauf, Struktur und Funktion des Parlaments zu verstehen, um auf diese Weise den Rahmen für die Analyse der Technik-Enqueten abzustecken. Von daher bestimmen sich Breite und Tiefe der Ausführungen.

4.1. Zum Begriff der Macht

Auf Max Weber geht ein sozialer Begriff von Macht zurück: Er hatte unter Macht die Fähigkeit verstanden, in einer sozialen Beziehung auch gegen Widerstand seinen Willen durchzusetzen (71). Karl Deutsch erweiterte dies um eine kognitive Dimension und definierte Macht als die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen (72). Niklas Luhmann hat dies entspezialisiert und auf ein generelles Selektionsproblem bezogen, auch um "zirkuläre und reziproke Machtverhältnisse", also nicht in Kausalitäten zu beschreibende soziale Beziehungen, einzubeziehen. "Macht ist die Möglichkeit, durch eigene Entscheidung für andere eine Alternative auszuwählen, für andere Komplexität zu reduzieren" (73). Aus einem Repertoire von Möglichkeiten wird eine bestimmte Möglichkeit "durch Entscheidung gewählt.., und diese Selektion wird von anderen als Entscheidungsprämisse übernommen..., obwohl...sie in ihrer Selektivität sichtbar bleibt" (74). Im Anschluß daran wird hier Macht definiert als die Fähigkeit, mit einer Entscheidung die Möglichkeiten für weitere Entscheidungen **auszuwählen**, also die Selektivität zu strukturieren. Macht ist "verstärkte Selektivität" (Luhmann) im politischen Raum.

Wodurch aber wird diese Verengung der Optionen ermöglicht? Ein Mittel ist der Verweis auf die Alternativen zur Annahme der Selektion. Eine machtgestützte Selektion wird akzeptiert, wenn die Alternativen dazu "für alle Beteiligten unangenehm sind" (75). Die anschaulichste Alternative zur Annahme eines eingegrenzten Spielraums ist die Anwendung von Gewalt, so daß eine glaubhafte Drohung damit eine Übernahme von Entscheidungen als Prämisse stimuliert. Diese Drohung erhält ihre Plausibilität durch das staatliche Gewaltmonopol und durch ein abgestuftes Repertoire an Möglichkeiten, Gewalt anzudrohen und anzuwenden. Anzudrohende Äquivalente zur Anwendung unmittelbaren Zwanges sind Sanktionen wie Ausschluß aus sozialen Zusammenhängen, Furcht vor Störungen in den routinisierten Abläufen, Überlastung mit Komplexität. Macht motiviert also durch Verweis auf negativ bewertete Alternativen zur Annahme der Selektionsofferte. Ein jeweils glaubhaft demonstrierter Verweis ist aber ebenso aufwendig wie die Einholung eines expliziten Einverständnisses bei allen betroffenen Personen nach eingehender Prüfung des Für und

Wider. Komplexe Gesellschaften müssen mit einem "verschwindend geringen Anteil an faktischer Realisierung von Vermeidungsalternativen auskommen" (76). Damit Macht ihre Potenz als Medium politischer Kommunikation (77) entfalten kann, muß den Entscheidungen mehr oder weniger routiniert Folge geleistet werden. Dies ist das Problem, das eine auf Macht gestützte Politik aufwirft. Es ist das Problem der **Legitimität** (78).

4.2. Legitimität: Eine funktionale Definition

Legitimität rückt damit in eine Schlüsselstellung für das Verständnis von Macht und politischer Kommunikation. Ich will eine darauf abgestimmte Begriffsfassung vorschlagen. Dies dürfte nicht immer leicht eingängig sein, zumal die Begriffe "Legitimität" und "Legitimation" in einem von der Kritischen Theorie inspirierten Sprachgebrauch einen bisweilen fast schon pejorativen Charakter bekommen haben (79): Etwas diene lediglich der Legitimation; man mache etwas nur aus Gründen der Legitimation. "Legitimation" steht also in diesem Begriffsregister zusammen mit "Dekor", "Verschleierung", "Ideologie", "Alibi".

In einem anderen, eher juristisch geprägtem Gebrauch ist Legitimität mit Rechtmäßigkeit identifiziert: Jemand handelt legitim, eine Forderung ist illegitim, jemand legitimiert sich, d.h. die Aussagen über seine Person erweisen sich als wahr. Legalität wird davon als formale Gesetzestreue differenziert, bleibt aber assoziiert (80).

Beide Fassungen sind normativ geprägt, und dem steht eine hier verwendete funktionale Sicht entgegen (81). Ich kann die Begriffsdiskussion nur in groben Umrissen führen, selbst wenn es, wie bei Legitimität, um das geht, was die "politische Welt im Innersten zusammenhält" (Würtenberger).

4.2.1. Legitimität: Sicherung generalisierter Folgebereitschaft durch Sicherung der Anerkennung von Entscheidungsstrukturen

Funktionale Begriffsfassungen setzen nicht bei Gründen oder Folgen, sondern bei einem spezifischen Problem an und lassen den Kranz an Möglichkeiten offen, die eine Lösung des Problems sein könnten. Sie machen das Verhältnis von Problem und Lösungen zum definitorischen Schwerpunkt. Eine funktionale Definition von Legitimität setzt entsprechend bei einem spezifischen Problem des politischen Systems an, nämlich daran, daß in einem ausreichenden Maße Folgebereitschaft für politische Entscheidungen zu sichern ist.

Ein politisches System bedarf der "generalisierte(n) Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen" (82), sie "unabhängig von Inhalt und Begründung als bindend - nicht notwendig auch als richtig - zu akzeptieren" (83). Politische Systeme können nicht in jedem einzelnen Falle für jede einzelne Entscheidung entweder den Konsens aller Beteiligten einholen oder mit unmittelbarem Zwang arbeiten. Sie bedürfen des "fast

motivlosen Akzeptieren(s)" (84), das nicht von den Kontingenzen der jeweiligen Umstände abhängig ist.

Die Bedeutung dieses Problems wächst mit der Komplexität der Politik. Moderne Gesellschaften zeichnen sich durch stetige Vermehrung der zu Wahl stehenden Möglichkeiten aus, so daß allgemeinverbindliche Entscheidungen scharf selektieren müssen. Politik ist deshalb in hohem Maße mit Enttäuschungsgefahr konfrontiert, da jede Entscheidung viele andere Möglichkeiten verwirft.

Von daher bedarf es bei wachsender Komplexität und damit schärferer Selektivität politischer Entscheidungen auch der wachsenden Bereitschaft zur "laufenden Umstrukturierung von Erwartungen" (85). Die Adressaten politischer Entscheidungen müssen bereit sein, immer wieder Enttäuschungen von Erwartungen zu tragen und zugleich die getroffenen Entscheidungen als Prämissen weiterer Erwartungen zu übernehmen (86), die dann eventuell wieder enttäuscht werden können und wieder umstrukturiert werden müßten - ein in mehrfacher Hinsicht **generalisierter** Lernprozess. Generalisiert heißt in diesem Zusammenhang, daß diese Bereitschaft nicht von Mal zu Mal hergestellt werden muß, sondern bereits **vorab** besteht, "als eine Art von Grundkonsens, der ohne Übereinstimmung über das im Einzelfall sachlich Richtige erreicht werden kann" (87). Generalisiert heißt aber auch, daß sie nicht mit von Individuum zu Individuum wechselnden Mitteln gesichert werden muß, sondern **sozial** vorausgesetzt werden kann. Mit generalisierten Lernprozessen sind "ältere Formen der unmittelbaren Einigung und Feststellung des Richtigen überwunden"(88).

Politisch notwendig ist ein "pauschales, angstloses Akzeptieren hoher Komplexität und Veränderlichkeit der Verhältnisse" (89). Auf dieses Systemproblem antwortet Legitimität. Ihr Stellenwert wächst also mit der Komplexität von Politik. Legitimität zielt auf eine gesellschaftlich voraussetzbare Disposition gegenüber Entscheidungen - was nicht ausschließt, daß es für spezifische Themen, zu bestimmten Zeiten und für bestimmte Akteure noch zusätzliche situationsspezifische Bedingungen einer Zustimmung zu Entscheidungen bedarf.

Legitimität zielt auf die in mehrfacher Hinsicht generalisierte Bereitschaft, politische Entscheidungen hinzunehmen und die Erwartungen entsprechend umzustrukturieren. Legitimität - und das ist der Kern der funktionalen Definition dieses Begriffs - beschreibt einen Weg zur Lösung dieses Problems: Folgebereitschaft ist in generalisierter Weise nur gesichert, wenn die **Struktur** des politischen Systems in ausreichender Weise akzeptiert ist; wenn politische Kommunikation durch eine Ordnung sicher strukturiert bleibt; wenn allseits vorausgesetzt werden kann, daß unterschieden wird, was innerhalb und was außerhalb des Rahmens dieser Ordnungen liegt. Die Legitimität eines politischen Systems ist hoch, wenn die spezifische Ordnung der kommunikativen Operationen, die den Zusammenhang des politischen Systems bilden, nicht nachhaltig und sanktionsstark problematisiert wird. Sie ist in dem Maße niedrig, wie in der politischen Kommunikation strukturelle Alternativen zu den politischen Entscheidungsprozeduren, also zur Ordnung der Kommunikation, thematisiert werden. Eine politische Entscheidung, etwa das Wohngeld anzuheben, kann solange auf Folgebereitschaft trotz gegenläufiger Interessen oder anderer Überzeugungen rechnen, wie die

Struktur, die dieser und anderer Entscheidungen zugrunde liegt, nicht problematisiert wird. Sofern Legitimität in ausreichendem Maße gegeben ist, bedarf die Sicherung der kollektiven Verbindlichkeit politischer Entscheidungen entsprechend weniger der Androhung oder gar Anwendung unmittelbaren Zwanges oder der Bemühung um eine explizit geäußerte Einsicht. Wenn eine Frage kollektiv verbindlich entschieden werden soll, muß auf eine generalisierte Folgebereitschaft gerechnet werden können: Aus hoher Akzeptanz der Struktur politischer Kommunikation folgt die Bereitschaft der Akteure, Entscheidungen als Prämisse ihres Handelns hinzunehmen und die jeweiligen Erwartungen entsprechend umzustrukturieren. Folglich ist Legitimität ein entscheidendes Attribut politischer Systeme. Ohne Legitimität kann kein politisches System seine Funktion erfüllen. Entscheidungen werden solange in ausreichendem Maße hingenommen, wie die Struktur, unter denen sie zustande kamen, weitgehend fraglos vorausgesetzt werden.

Legitimität kann also definiert werden als die Sicherung ausreichender Folgebereitschaft für noch unbestimmte Entscheidungen durch die Sicherung der Anerkennung der Struktur, die den Entscheidungsprozeduren zugrunde liegt.

Gerade im Bereich internationaler Politik tritt das Problem der Legitimität besonders plastisch hervor. Folgebereitschaft ist bei den Kontrahenten in einem nationalen Konflikt nicht ohne weiteres voranzusetzen, wenn supranationale Organisationen zum Beispiel entscheiden, daß die Kampfhandlungen eingestellt werden sollen. Derartige Entscheidungen werden nicht als Prämisse weiteren Handelns übernommen, sondern problematisiert und unterlaufen, sie bleiben unbeachtet. Sie werden weder hingenommen noch angenommen. Dies ist darin begründet, daß sie Teil einer Struktur sind, deren Dominanz in den internationalen Beziehungen nicht fraglos akzeptiert ist, sondern zu der nach wie vor Alternativen gesehen werden: zum Beispiel die Konfliktregelung durch Drohung oder Anwendung von bewaffneter Gewalt. Solange also die Struktur einer Konfliktregelung über Aushandlung nicht hinreichend akzeptiert ist, nicht sozusagen fraglos als selbstverständlich vorausgesetzt wird, solange werden auch Entscheidungen übergeordneter Institutionen nicht mit einer ausreichenden Folgebereitschaft rechnen können; es mangelt ihnen also an Legitimität.

Mit dieser Definition von Legitimität ist das Problem der Folgebereitschaft von der einzelnen Entscheidung auf die Anerkennung der Struktur des politischen Systems, der Ordnung der kommunikativen Operationen verschoben. Wie aber kommt eine Anerkennung der Struktur zustande? Die Antwort darauf ist in der hier gebrauchten Definition von Legitimität offengelassen; dies macht die Leistungsfähigkeit einer funktionalen Definition aus, da damit auf die Festschreibung einer spezifischen, normativ gesetzten Position verzichtet werden kann. Eine definitorische Normierung von Legitimität ist damit umgangen. Dies ist nicht selbstverständlich, und bevor ich auf die Antwort auf die Frage eingehe, wie Legitimität, wie die fraglose Voraussetzung der Struktur eines politischen Systems möglich wird, stelle ich kurz Begriffe von Legitimität vor, die auf eine explizierte normative Position nicht verzichten wollen.

4.2.2. Alternativen zum funktionalen Begriff von Legitimität

Der klassische Legitimitätsbegriff beruht auf einer Verbindung von innerer Überzeugung, fundamentalen Werten und politischer Herrschaft. Herrschaft ist die Bestimmung des Handelns eines Akteurs durch die Wahl eines anderen (90), und mit "Legitimität" wird in unterschiedlicher Weise konzeptualisiert, wie sich dies in den Überzeugungen des Unterworfenen auf dem Hintergrund allgemeiner Wertorientierungen darstellt. Mit dem Gebrauch der Kategorie Legitimität wird die "Rechtfertigung staatlicher Machtausübung vor dem Forum des Rechts und der Sittlichkeit" (91) thematisiert. Die Stabilität der Macht bedarf einer Rechtfertigung über die Gesetzlichkeit hinaus - so die klassische normative Position, in der "Legitimität" ein normativer, nach den normativen Gründen für Rechtfertigung fragender Begriff ist. Dieser Begriff ist für verschiedene politische Ansätze von zentraler Bedeutung - ich werde einige Fassungen davon kurz charakterisieren.

a) Der wertgebundene Legitimitätsbegriff

Herrschaft bedarf des Gehorsams, und der bedarf der Motivation. Der klassische Begriff von Legitimität umfaßt die Gründe, die einer Ordnung zugrunde liegen, die sie anerkennungsfähig machen.

(aa) Bei **Hennis** (92) sind dies nicht letzte Werte, sondern der Spielraum, den die Ordnung für letzte Überzeugungen bietet. Die Anerkennung von Herrschaft ist in der bürgerlichen Gesellschaft nicht mehr auf die Verbindlichkeit letzter Überzeugungen, etwa einer religiösen Begründung von Herrschaft, sondern sie ist auf "vorletzten" Gründen gebaut: Herrschaft wird in der bürgerlichen Gesellschaft akzeptiert, gerade weil sie Raum läßt für eine Pluralität letzter Überzeugungen und weil ihre Form eine Distanz zwischen Herrschenden und Beherrschten sichert; eine Distanz, die totalitäre Ordnungen immer wieder zu schließen versuchen. Vorletzte Gründe, aus denen Legitimität erwächst, sind legale Verfahren, Rechte, Institutionen, also strukturelle Faktoren; es sind aber auch das persönliche Ansehen der Herrschenden und die Erfüllung ihrer Aufgaben, die der Herrschaft einen Sinn geben (93).

Hennis stellt seine Begründung damit ab auf die Komponente des liberalen Rechtsstaates, die in die bürgerliche Ordnung eingeht. Bei ihm macht die Legitimität der bürgerlichen Ordnung aus, daß in ihr gerade einiges **nicht** verbindlich entschieden ist, daß sie Raum gibt für letzte Überzeugungen.

(ab) Auch **Kielmannsegg** (94) sucht nach den Gründen, die in der bürgerlichen Ordnung angelegt sind und die zur Rechtfertigung dieser spezifischen Herrschaftsform führen. Auch er sucht nach den Grundnormen, aus denen sich deren "soziale Geltung als rechtens" (95) ergibt. Aber er rückt in den Mittelpunkt, daß in der bürgerlichen Ordnung der Urheber und die Art der verbindlichen Entscheidung auf bestimmte Weise geregelt sind: "Wer hat aus welchem Grunde das Recht, verbindlich zu entscheiden?" (96). Er legt damit das Schwergewicht auf die Komponente des de-

mokratischen Verfassungsstaates, die in die bürgerliche Ordnung eingeht. Diese gängige Begründung für die Anerkennung der demokratischen Herrschaft ist die "Formel von der Souveränität des Volkes" (97). In einem langen Ringen mit traditionellen Auffassungen ist die Doktrin der Volkssouveränität zu **dem** Legitimitätsprinzip demokratischer Herrschaft geworden (98). Eine gewisse Teilhabe der Bevölkerung war auch in vorbürgerliche Legitimationsvorstellungen eingegangen, beruhte aber auf einer völlig anderen Grundlage: War die Idee der Volksgebundenheit von Herrschaft zunächst von den weltlichen Herrschern lanciert, um sich von der päpstlichen Macht - die sich auf Gott berief - abzugrenzen (99), so wurde unter dem Absolutismus die Begründung der Legitimität von Herrschaft durch die Teilhabe der Gesamtheit zu einer Begründung für geregelte Verfahren, für Mitsprache von repräsentativen Körperschaften, d.h. für die ständische Eingrenzung fürstlicher Macht (100). Im 19. Jahrhundert wurde spiegelbildlich zur Legitimität des monarchischen Souveräns die demokratische Legitimität aus der Volkssouveränität begründet, die nun wiederum im Gegensatz zu den traditionellen Vorstellungen von Volksgebundenheit und ständischer Herrschaftsteilhabe auf der Prämisse des **autonomen Individuums** beruhte. In der Volkssouveränität verwandelt sich die "Autonomie eines jeden Einzelnen in das gesellschaftliche Verfügungsrecht aller über alle" (101). Die politische Legitimitätsformel der Moderne, die Volkssouveränität, wird zurückgeführt auf die Entscheidung der individuellen **Subjekte**, auf Gewalt zu verzichten. Daß die staatliche Monopolisierung der Gewalt auf den individuellen Entscheidungen der Subjekte beruht, diese Einfügung in eine vorgegebene Ordnung markiert den Schritt in die Moderne. Die politische Ordnung löst sich aus dem Konsens mittelalterlicher Ordnung und begründet sich aus der Entscheidung autonomer Individuen. Auf diese Prämisse baut bürgerliche Herrschaft, aus dieser Autonomie muß alle Verfügungsgewalt begründbar sein: Die Individuen verwandeln sich mit ihren Entscheidungen in den kollektiven Souverän; die Prämisse wirkt herrschaftsbegründend und herrschaftsbegrenzend (102).

Die Widersprüche dieses Begründungsmusters treten deutlich hervor: Zwischen Prämisse (Autonomie der Individuen), Legitimitätsformel (Volkssouveränität) und politischer Praxis treten an allen Übergängen Spannungen auf: z.B. als Schwierigkeiten einer Operationalisierung von Normen in Form einer Verfassung (103). So ist z.B. die individuelle Selbstbestimmung nur schwer mit der Notwendigkeit gesellschaftlicher Entscheidungsmacht zu versöhnen (104). Das Autonomiepostulat gerät in Widerspruch zu der Allgegenwärtigkeit staatlicher Transferzahlungen und mit der Notwendigkeit von Massenpartizipation: Der einzelne verfügt nur über einen "infinitesimalen" (105) Einfluß auf zentrale Entscheidungen. Auf Basis dieser Widersprüchlichkeit kommt Kiermannsegg zu dem Schluß, daß diese Begründung demokratischer Herrschaft aus der Volkssouveränität historisch aus dem Kampf gegen die Monarchie zu erklären ist und von daher ihre Verdienste hat, aber für eine systematische Begründung von Herrschaft, für den Nachweis ihrer Legitimität, nicht ausreicht (106). Die Begründung von Legitimität durch den Souverän "Volk" ist nur begrenzt mit der Prämisse der individuellen Autonomie kompatibel (107); sie paßt auch an vielen Stellen nicht mit dem zusammen, was wir unter demokratischer Praxis verstehen, z.B. was die Rechenschaftslegung oder die Mehrheitsregel angeht - alles Folgen der Entlehnung einer Kategorie aus dem Begründungsarsenal vordemokratischer Herrschaft.

Alternative Formeln der Legitimität politischer Herrschaft, die besser kompatibel sind mit der Prämisse der Moderne, der Autonomie des Individuums, bleiben undeutlich, so zum Beispiel auch der Vorschlag von Kielmannsegg selbst: "Legitim ist der Staat..., der die Menschheit in jeder einzelnen Person als Zweck und nicht bloß als Mittel begreift" (108). Diese Legitimitätsformel impliziert Verfahren verbindlicher Entscheidung, die zum einen politischer Herrschaft ihre Grenzen aufzeigen, zum anderen aber zunehmende Anforderungen an die Leistungskapazität politischer Herrschaft stimulieren (109)

(ac) Unabhängig davon, wie man sich zu der historischen und systematischen Argumentation von Hennis und Kielmannsegg im einzelnen stellt: Ziel dieser Argumentation bleibt die Suche nach Faktoren, die als Grund für die Anerkennung einer politischen Ordnung in die Definition von Legitimität aufgenommen werden können. Zwar ist die zuletzt genannte Formel final ausgerichtet, da Legitimität auf einen Zweck bezogen wird (nämlich Menschheit in jeder Person als Zweck zu begreifen) und nicht aus einem Ursprung heraus definiert ist (110); aber "Legitimität" selbst ist immer noch "Rechtfertigung", also eine Kategorie, die auf eine Begründung von Herrschaft durch normative Argumentation abstellt. Wie immer sich im einzelnen diese **Begriffe** von **Legitimität** unterscheiden, ihnen bleibt gemeinsam der Bezug auf normative Begründung. Die Begriffe von Legitimität sind also **kausal** auf mögliche **Rechtfertigungen** orientiert - um eine aufklärerische Wirkung zu erreichen, nämlich dazu beizutragen, "daß wir Legitimitätsdoktrinen, also Argumentationen der Rechtfertigung von Herrschaft, vernünftig zu beurteilen im Stande sind" (111). Diese Einforderung von Gründen für Herrschaft, diese Suche nach Rechtfertigung, war die Entzauberung einer vorgegebenen Ordnung, in der politische Herrschaft auf fraglose Weise legitimiert war. Die Frage nach der Legitimität als eine Frage nach Gründen für die Anerkennung von Herrschaft markiert deshalb auf politischer Seite den Eintritt in die Moderne.

Meines Erachtens führt es die Diskussion weiter, dem Legitimitätsbegriff einen mehr funktionalen Zuschnitt zu geben, um damit eine Vergleichsmöglichkeit der verschiedenen Konstellationen und Institutionalisierungen zu öffnen. Ich versuche also, den Legitimitätsbegriff gegenüber einer definitiven Festbeschreibung normativer Argumentationen beweglich zu halten. Normative Begründungen sind dann nicht der Kern dieses oder jenes Legitimitätsbegriffes, sondern einige unter vielen im argumentativen Feld geführten Gründen, mit denen erklärt werden soll, wie Legitimität, d.h. in funktionaler Perspektive "Folgebereitschaft" bzw. "Umstrukturierung von Erwartungen", erzeugt wird.

(ad) Neben dem normativ-kausalen und dem normativ-finalen hat sich ein **normativ-prozeduraler Legitimitätsbegriff** ausdifferenziert, der mit dem Namen **Habermas** verbunden ist. Er ist auf einer Metaebene angesiedelt: Diejenige politische Ordnung sei legitim, sei der Anerkennung würdig (112), die gerechtfertigt werden könnte, d.h. die also auf die Zustimmung aller rechnen könnte, wenn sie ihre Positionen zwanglos zum Ausdruck bringen könnten. Die Bedingungen dieser Zu-

stimmung sind prozedural bestimmt - Bedingungen, unter denen eine zwanglose Argumentation zustandekommen könnte. Eine Herrschaft ist um so mehr der Anerkennung würdig, ist also um so legitimer, wie sie diese Bedingungen zwangloser Argumentation gewährleistet. In dieser Sicht haben auch "vorletzte Gründe" ihre zwingende Kraft verloren: "Legitimierende Kraft (haben) allein Regeln und Kommunikationsvoraussetzungen, die eine unter Freien und Gleichen erzielte Übereinstimmung oder Vereinbarung von einem kontingenten oder erzwungenen Konsens zu unterscheiden erlauben"(113). In den Kern dieses Legitimitätsbegriffes rückt also die vernünftige Vereinbarung, die nur in ihren Regeln festgelegt ist, nicht in ihrem jeweiligen Ergebnis. Nicht die vorab normativ ausgezeichneten Leistungen machen eine politische Ordnung anerkennungswürdig, sondern die Prozeduren, die sie erlaubt und die wiederum auf Vereinbarungen über die Ordnung selbst angewendet werden können; und umgekehrt, die Prozeduren, die zur Überprüfung der Anerkennungsfähigkeit der Ordnung angewendet werden, dienen der Ordnung wiederum zu ihrer Legitimation (114). Denn Legitimationen sind Einlösungen des Legitimitätsanspruches, und für sie gilt die Anerkennungswürdigkeit in reflexiver Weise: Legitimationen können nur Geltung haben, soweit sie unter Bedingungen zustandekommen, die einer zwanglosen Argumentation nahe kommen. Der Anspruch, daß also eine Ordnung der Anerkennung würdig sei, weil sie so weit wie möglich zwanglose Argumentation erlaube, muß wiederum in einer so weit wie möglich zwanglosen Argumentation geprüft werden können. Dazu ist eine Institutionalisierung der Argumentation erforderlich, mit der eine ungezwungene Zustimmung aller Betroffenen zustande kommen könnte. Nur eine dadurch erzielte Übereinstimmung kann als "vernünftig" gelten, also als "Ausdruck eines allgemeinen Interesses" (115). Nur diese Prozeduren und Voraussetzungen der Vereinbarung haben Anspruch auf "unbedingte Geltung" (116). Unter dieser Perspektive bleiben empirische Ausprägungen von Anerkennung und empirische Institutionalisierungen von Argumentationen über die Legitimität eines politischen Systems immer kritisierbar.

Der normativ-prozedurale Legitimitätsbegriff unterscheidet sich vom normativ-kausalen vor allem dadurch, daß in ihm die Umkehrung der "logischen Folge von Legitimität und Zustimmung" (117) zu Ende gedacht wird: Hatten traditionale Legitimitätsreflexionen noch die Zustimmung als eine Folge von Legitimität gesehen, so wird mit der Entlassung des Subjektes aus dem wohlgeordneten Konsens die Legitimität einer Ordnung als Folge der Zustimmung gesehen - mit allen Implikationen und offenen Fragen. Habermas fokussiert seinen Legitimationsbegriff entsprechend ganz auf die **Prozeduren** der Rechtfertigung.

Auf eine andere Art radikalisiert hat diese Umkehrung die empirisch ausgerichtete Sozialforschung. Für sie fällt Legitimität und Zustimmung zusammen: Wem, empirisch gesehen, zugestimmt wird, das ist auch legitim.

b) Der empirische Legitimitätsbegriff

Eine gegenüber der normativen Basis politischer Herrschaft distanzierte, empirische Betrachtung von Legitimität setzt mit Max Weber und seiner Typologie der Herrschaft ein. Weber analy-

sierte Herrschaft auf die Grundlagen ihrer empirischen Geltung hin. Nicht erzwungene Fügung zeugt von hoher Legitimität; er unterschied "Motive der Fügsamkeit" (118), wie zum Beispiel Tradition, emotional begründeter Glaube und positive Satzung. Daraus leiten sich die drei bekannten Typen legitimer Herrschaft ab : charismatische Herrschaft, die sich auf die emotionale Hingabe an eine Persönlichkeit stützt; traditionale Herrschaft, die sich aus heiliger Ordnung begründet; legale Herrschaft, die auf Bürokratie und rational gesetzten Regeln beruht.

In der Folge entfaltete sich die empirische Legitimitätsforschung in raschem Tempo und entwickelte ein eigenständiges komplexes Instrumentarium im Rahmen der vergleichenden Forschung zur politischen Kultur, d.h., in der Untersuchung der Bilder, die sich der einzelne Bürger und Gruppen vom Staat, seinen Leistungen und seinen Beziehungen zu Bürger und Gruppen machen. Insbesondere die Studien von Almond und Verba (119) haben die These vertreten, daß z.B. die Legitimität des politischen Systems der Bundesrepublik eher auf die Anerkennung der Effizienz des Regierungshandelns, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht, als auf eine generelle Unterstützung vor allem des Institutionensystems zurückzuführen ist. Diese "gouvernementale Einstellung" (Kevenhörster) der Bürger ist z.B. anhand von Kriterien wie der Akzeptanz von Opposition und Konflikt vielfach bestätigt worden (120).

Easton (121) hat diese Quellen von Zustimmung in "specific support" und "general support" differenziert. "Specific support" wird nicht allein als Reaktion auf Transferleistungen gesehen; vielmehr umfaßt der Begriff die Anerkennung des politischen Systems, die sich aus den Leistungen in einzelnen politischen Feldern speist. Diese läßt sich aber nicht allein aus der Höhe genossener Unterstützung ableiten, sondern schließt auch politikfeldspezifische Entscheidungskonstellationen ein - so nennt Spieker als zentrale Legitimationsbedingung für die Sozialpolitik die "Wahrung der Subsidiarität des Leistungssystems"(122). Easton hat dabei deutlich gemacht, das eine Schwäche des "general support" nur aufwendig und kurzfristig durch "specific support" ausgeglichen werden kann, während umgekehrt Einbrüche im "specific support" durch "general support" kompensiert werden können. Es kommt also bei der Krisenfestigkeit stark auf den "general support" an.

Auch diese empirische geprägte Legitimitätsdiskussion hat eine kausale Dimension: In ihr wird nicht explizit normativ argumentiert, aber die Arbeiten suchen mit empirischen Verfahren, Hypothesen über die Gründe der Anerkennung eines politischen Systems in der Bevölkerung zu prüfen. Der verwendete Legitimitätsbegriff selbst ist aber nicht bereits von bestimmten Gründen für die Anerkennung geprägt; er bezeichnet nur noch die **Tatsache** der Anerkennung. Er verbleibt also im deskriptiven Bereich (123).

c) Vorzüge einer funktionalen Fassung

Gegenüber dem normativen (Anerkennung einer Ordnung als rechtens) und dem deskriptiven (empirisch signifikante Anerkennung einer politischen Ordnung) Begriff von Legitimität in allen ihren Spielarten sticht der funktionale Begriff deutlich hervor, was die Leistungskraft für die Organisation von Erklärungen angeht. Die üblicherweise gebrauchte Definition von "Legitimität", die

auf die "Verbreitung der Überzeugung von der Geltung oder der Richtigkeit der staatlichen Entscheidungen" abstellt (124), ist nicht in der Lage, die Vielfalt der Probleme und Phänomene rund um den Begriff "Legitimität" aufzufangen. Die Gründe für die Folgebereitschaft sind zu vielfältig und mittlerweile zu vernetzt, als daß man einen oder eine Gruppe davon in die Definition von Legitimität selbst hineinnehmen könnte, ohne den Begriff damit wichtiger anderer Gründe zu entkleiden. So gesehen sind die normativen Legitimitätsbegriffe noch von einer politischen Realität geprägt, die Herrschaft über Konformität organisieren konnte. Die Vielfalt der politischen Komponenten moderner Legitimität hat die empirische Forschung aufgezeigt: basale Wertorientierungen, Struktur der Konfliktregelung, Einstellung zu den Institutionen, Art des Zugangs zu Herrschaftspositionen, Einschätzung der Leistungsfähigkeit in einzelnen Bereichen politischen Handelns - dies alles müßte aufgefangen werden in einem Begriff von Legitimität, der die Folgebereitschaft kausal zu erklären versucht. Legalität, Effizienz, Normativität - alles trägt in Interdependenz zur Folgebereitschaft bei (125) und müßte in einem kausal orientierten Begriff von Legitimität berücksichtigt werden.

In der Heterogenität politischer Positionen kann es nicht den einen Grund geben, der Folgebereitschaft sichert. Die Komplexität ist zu hoch, als daß sie in dieser Weise mit einem auf Normen abstellenden Begriff von Legitimität sinnvoll reduziert werden könnte. Ein funktionaler Begriff von Legitimität hingegen läßt den Grund offen, legt sich nicht fest, sondern definiert Legitimität über das Problem, das es zu lösen gilt, die "Umstrukturierung von Erwartungen", die Sicherung von Folgebereitschaft für noch unbestimmte Entscheidungen durch grundsätzliche Anerkennung der Entscheidungsprozeduren.

Damit beantwortet ein funktionaler Begriff von Legitimität bewußt nicht die Frage nach den Gründen, auf die eine "Umstrukturierung von Erwartungen" zurückgeführt werden kann. Bei einem funktionalen Begriff sind diese Gründe nicht mehr Teil der Begriffsdefinition, und Legitimität ist nicht mehr auf einen der Faktoren festgelegt. Ein funktionaler Begriff legt keine Kausalbeziehung fest, z.B. zwischen Rechtfertigungsmöglichkeit und Anerkennung; ein funktionaler Begriff muß dann auch nicht andere Möglichkeiten, die zum gleichen Ergebnis führen, in der "kategorischen Form antithetischer Wertsetzung" (126) ausklammern; ein funktionaler Begriff organisiert einen Vergleichsraum möglicher Äquivalente und öffnet damit Perspektiven der Bewertung, der Ergänzung und des Wandels. Mit einem auf die Funktion abstellenden Begriff der Legitimität stellt man sich auf eine Beobachterposition und kann den fragilen Lernprozeß, den Aufbau und die Revision von Erwartungen nachvollziehen - ohne sich auf eine bestimmte Wertposition zu stellen und selbst Beurteilungen der Rechtmäßigkeit abgeben zu müssen.

Ich will die Unterschiede in der Begrifflichkeit noch einmal anhand der unterschiedlichen Fragestellungen deutlich machen, die den verschiedenen Begriffen entspringen. Die Frage, die einem normativen Legitimitätsbegriff entspricht, lautet: Wodurch ist eine bestimmte Form politischer Herrschaft gerechtfertigt und kann als rechtens anerkannt werden? Ein empirischer Legitimitätsbegriff legt die Frage nahe: Welches Moment von politischer Herrschaft wird faktisch akzeptiert?

Ein funktionaler Begriff schließlich läßt fragen: Wodurch ist Folgebereitschaft für politische Entscheidungen gesichert?

Letztlich sind alle drei Fragen relevant und können einander ergänzen. Hier wird aber der Schwerpunkt auf die Beantwortung der dritten Frage gelegt.

4.3. Legitimation in Verfahren (127)

Die bisherige Argumentation des Kapitels noch einmal zusammengefasst: Macht als politisches Medium erlaubt eine Routinisierung in der Sicherung von Akzeptanz für politische Entscheidungen. Dies verweist auf Legitimität als unabdingbare Ressource politischer Systeme. Dies impliziert einen stabilen Hintergrundkonsens, der die Grundstrukturen des politischen Systems trägt und für generalisierte Bereitschaft sorgt, im Rahmen einer nicht zu eng bemessenen Bandbreite den kollektiv verbindlichen Entscheidungen zu folgen.

Wie aber kommt dieser Hintergrundkonsens zustande? Wovon hängt es ab, ob das Gerüst der politischen Kommunikation in der Lage ist, Folgebereitschaft zu sichern?

Die Antwort ist in erster Näherung: durch Legitimation. Legitimität ist nicht etwas, was in einem einmaligen Akt kreiert werden könnte, von dem dann bis auf weiteres gezehrt wird; Legitimität bedarf einer ständigen Reproduktion und Weiterentwicklung im Zuge der einzelnen Kommunikationsprozesse (128). Mit jeder politischen Entscheidung, mit jeder politischen Kommunikation wird mehr oder weniger Legitimität reproduziert, wird die Struktur der politischen Kommunikation immer wieder erneut aktualisiert. In der stetigen Reproduktion der Kommunikationsprozesse schleift sich die Struktur der Kommunikation, ihre spezifische Ordnung, ein. Damit wird Legitimität begründet, aufgebaut, präsent gehalten. Legitimation ist die Quelle der Legitimität. Nur die stetige Prozessualisierung des politischen Systems, die unaufhörliche Reproduktion seiner Struktur in den Myriaden von kommunikativen Operationen, sichert die Akzeptanz für die Ordnung, sichert die Wahrung ihres Status' als vorgegebene Struktur.

Das Instrument, durch das Legitimation vollzogen wird, sind Verfahren. Ich werde diese Behauptung ausführlich zu begründen versuchen, gebe aber vorab eine Kurzfassung des Gedankengangs: Für die **Legitimation**, die Reproduktion von Legitimität, haben sich systemspezifische Verfahren, herausgebildet: Wahl und Gesetzgebung sind Beispiele dafür oder auch Inthronisation und Budgetaufstellung. Diese **Verfahren** sind "soziale Lernprozesse" (Luhmann), in denen immer wieder die Struktur der politischen Kommunikation eingeübt und jedesmal aufs Neue bestätigt wird. Dabei ergeben sich inkrementale Änderungen, die aber das Grundmuster nur immer wieder erneuern. Die zeitliche, sachliche und soziale Struktur dieser Verfahren prägt jeden einzelnen Entscheidungsprozeß. Sie ermöglicht, daß in diesem Entscheidungsprozeß die Wirkung von Legitimität zum Ausdruck kommen kann, und ermöglicht zugleich, daß in diesem Entscheidungsprozeß die Legitimität erneut reproduziert wird. Die Verfahren gewinnen aus dieser doppelten Leistung ihre politische Relevanz: Gemeinsamer Nenner der Verfahren ist, daß sie die Komplexität der Entscheidungsprozesse in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht reduzieren. Dies tun sie jedoch so, daß die ausgeschlossenen Möglichkeiten erhalten und sichtbar bleiben. Mittels der Verfahren kann ein

Tunnel der Akzeptanz organisiert werden: Einbeziehung der Akteure über Rollen, Aufbau von Entscheidungsfolgen, Verpflichtung auf spezifische Logiken. Aber immer wird dabei nicht nur eine einzelne Problematik bearbeitet, sondern zugleich die grundlegende Struktur der politischen Kommunikation aktualisiert, was eben zugleich die generalisierte Folgebereitschaft sichert.

Dieser Gedankengang sei im folgendem noch etwas ausführlicher dargelegt. Frage also: Wodurch können Verfahren zu dieser Funktion beitragen und welche Verfahren leisten dies für das politische System?

4.3.1. Zum Begriff "Verfahren" (129)

Unter Verfahren verstehe ich wesentlich mehr als den organisatorisch oder rechtlich geregelten Ablauf einer Prozedur. "Verfahren" sehe ich als ein Kommunikationssystem, als ein soziales System, dessen Elemente durch eine spezifische Funktion zusammengehalten werden (130). Die Funktion der Verfahren im politischen System ist Legitimation, ist die Reproduktion von Legitimität. Mit jedem Durchlauf erbringt ein Verfahren Beiträge zu dieser Funktion (131): Verfahren "(legen) das Handeln zwar nicht fest, (bringen) es aber in eine bestimmte funktionale Perspektive" (132). Dies kann mit Verfahren deshalb gelingen, weil ein Verfahren - generell gesehen - Handhabe bietet, die Möglichkeiten in einem politischen Zusammenhang schrittweise auf eine bindende Entscheidung hin einzuengen, die Handelnden auf diese Perspektive hin auszurichten und dabei nach und nach ihre Erwartungen umzustrukturieren. Verfahren ermöglichen einen sozialen Lernprozeß, da die Verringerung der Möglichkeiten im Rahmen des Verfahrens von den Beteiligten nachvollzogen wird und jede Teilentscheidung als Prämisse in den weiteren Prozeß eingeht. Diese Eingrenzung kann in Form von Verfahren organisiert werden, wobei die Abfolge von Entscheidungen über offene Möglichkeiten sich im Zuge des Verfahrens zu einer Kette einander beeinflussender Selektionen verbindet; aber die jeweils ausgeschlossenen Möglichkeiten bleiben erhalten, und die Reversibilität der Entscheidungen wird gesichert. Offen ist bei jedem Verfahren, **welche** Entscheidungen am Ende stehen; fest aber steht, **daß** auf eine Entscheidung hin verdichtet wird.

Mit funktionierenden Verfahren kann Legitimität reproduziert werden. Die Akzeptanz der Entscheidungsstruktur wird so immer wieder neu gewährleistet. Die Struktur eines Verfahrens ist durch drei Dimensionen bestimmt: den substantiellen Gehalt der Entscheidungen (inhaltliche Dimension: was?), den Entscheidungsablauf (prozessuale Dimension: wann?) und die Entscheidenden (Akteursdimension: wer?) (133).

a) Akteursdimension von Verfahren

Ein Verfahren stellt vorab Rollen bereit, die es erlauben, die Akteure in den Prozeß einzubinden, ihnen eine Position **im** System zuzuweisen, sie nicht in eine Position **zum** System zu drängen. Sie werden in das Verfahren eingebunden. Sie werden eingebunden, aber eben nicht determiniert;

denn eine Rolle muß ausgefüllt werden, sie gibt Platz für Interpretationen und läßt den Darstellern und ihrer Interdependenz ausreichenden Spielraum. Dadurch wird der Konflikt geordnet, d.h. zugleich erfaßt und begrenzt (134). Einen Entscheidungsprozeß als "Verfahren" zu kennzeichnen, hebt seine soziale Seite hervor; die Funktion von Verfahren beruht auf dieser sozialen Dimension von Entscheidungsprozessen (135). Verfahren entfalten ihre Funktion über die "symbolisch-verstrickenden Wirkungen", also dadurch, daß sie über expressives Handeln die Akteure in den Entscheidungsprozeß einbeziehen und damit einbinden. Sie geben definierten Raum für die Darstellung bestimmter Rollen, begrenzen damit den Grad an Dissens. Es sind weniger die Zustimmung und die Einsicht, auf die ein Verfahren zielt: "Ein zielgerichtetes, enttäuschungsfreies Lernen ... ist im Normalfall nicht zu erwarten" (136). Es ist vielmehr die Bestätigung des Rahmens und der Rollenverteilung, die durch den Vollzug von Verfahren bei den Akteuren erreicht wird. Die Mitwirkung bestätigt die grundlegenden Normen, und nur dadurch kann die Legitimation, die Umstrukturierung der Erwartungen, zustandekommen. Einer Entscheidung wird nicht allein dann zugestimmt, wenn man sie einsieht, indem man sie inhaltlich nachvollzieht, sondern weil man an ihrer Produktion, in welcher Form auch immer, beteiligt war und die Reduktion bis zu einer Entscheidung in bestimmten Rollen mitgetragen hat - vorausgesetzt, der Entscheidungsprozeß ist ein konformer Ausdruck der Struktur, der man sich durch die Beteiligung am Verfahren bereits unterworfen hat.

Einbindung ist also nicht nur Informationsvermittlung, sondern vor allem Bestätigung des Entscheidungsprozesses und seiner Rollenverteilung. Protest ist damit absorbiert, zumindest abgespalten. Teilnahme an Verfahren kanalisiert die Kritik und schließt bestimmte Möglichkeiten der Äußerungen aus (137).

Diese Funktion ist nicht zu gewährleisten über die bloße Inszenierung von Einbindung, bei der Ende und Ablauf feststehen (138). Dieses wäre viel zu riskant und aufwendig, da alle Schritte vorprogrammiert sein müßten. Die Einzubindenden sind aber nicht berechenbar, und vor allem ist das Theatralische leicht aufdeckbar. Das Ergebnis des Verfahrens muß ungewiß bleiben; aber das Handeln der Beteiligten wird in Rollen gebunden, und es stehen einige Grundregeln fest. Das Ende und der Ablauf sind nicht festgeschrieben, sondern ergeben sich nach und nach. Eine Theatralisierung der Einbindung birgt die Gefahr, daß Akteure den als Bühne für ein programmiertes Spiel enttarnen Darstellungraum verlassen. Wenn entgegen veränderter Konstellationen an einem im Voraus festgelegten Ende festgehalten wird, gerät das gesamte Verfahren in Gefahr. Dagegen ist mit der Offenheit des Entscheidungsprozesses eine Reduktion der sozialen Komplexität verbunden: das "expressive Handeln" ist in Rollen eingebunden, es kann aber nach wie vor gehandelt werden.

Neben denjenigen, die von einer Entscheidung betroffen und unmittelbar in das Verfahren als Akteur einbezogen sind, kann über die Öffentlichkeit des Verfahrens ein mehr oder weniger weit definiertes Publikum eingebunden werden. Die prinzipielle Zugänglichkeit sorgt einmal über die Anwesenden hinaus für die Bereitschaft, die Entscheidungen zu akzeptieren, und entlastet anderer-

seits Betroffene von der persönlichen Teilnahme an Verfahren, um Entscheidungen in ihre Erwartungen aufnehmen zu können (139).

b) Inhaltliche Dimension von Verfahren

Zum zweiten verengt sich im Zuge des Verfahrens das Spektrum der Möglichkeiten, bis entscheidbare Alternativen präpariert werden können. Der Kranz möglicher Themen wird verengt, Kriterien werden gewählt, Quellen selektiv ausgewertet und Prioritäten gesetzt - nicht alles kann zugleich erledigt werden. Ein Bündel offener Möglichkeiten wird in eine bindende Entscheidung transformiert. Die unbestimmte Komplexität eines unüberschaubaren Feldes mit unzähligen Lösungsansätzen, unterschiedlichen Perspektiven und vielfältigen Interdependenzen wird überführt in die "bestimmte Komplexität erkennbarer Alternativen" (140), die Zug um Zug entscheidbarer wird. Hier ist also eine **sachliche** Reduktion der Komplexität im Verfahren angelegt - ohne daß die Entscheidung im Vorfeld sachlich festgelegt wäre. Es geht um die Struktur des Verfahrens, um die Verengung als einem generellen Strukturprinzip.

c) Prozessuale Dimension von Verfahren

Zum dritten baut sich im Verfahren ein Entscheidungs**prozeß** auf, in dessen Verlauf Entscheidungen als Prämisse für nachfolgende Entscheidungen in den weiteren Verlauf eingehen. Die Reduktion ist also **zeitlich** organisiert, indem Entscheidungen in einem Abschnitt des Verfahrens selektiv auf den nächsten Abschnitt wirken, oder anders betrachtet, indem sich Verfahren aufeinander als Abschnitte beziehen.

An die Stelle, die in vormodernen Gesellschaften die Tradition eingenommen hatte, tritt Geschichte als Folge aufeinander bauender Entscheidungen (141); auch dies hat eine bindende Wirkung, ist aber im Einzelfalle rekonstruierbar und revidierbar.

d) Prinzip von Verfahren: Reduktion von Komplexität

Allgemein: Ein Verfahren organisiert in allen drei Dimensionen eine Reduktion der Komplexität. Ein Verfahren ist nichts anderes als der prozessual organisierte schrittweise Ausschluß überschießender Möglichkeiten des Handelns bis hin zu einer verbindlichen Entscheidung, wobei die ausgeschlossenen Möglichkeiten immer präsent gehalten werden. Die negierten Möglichkeiten fallen mit der Selektion nicht dem Vergessen anheim, sondern sind aufrufbar, rekonstruierbar. Gerade dadurch gelingt es mit Verfahren nicht nur, über Entscheidungen die Zukunft zu bestimmen, sondern auch "eine ungewisse Zukunft auszuhalten" (142). Verfahren machen den Weg zu einer Entscheidung gangbar. Sie verringern durch schrittweise Herstellung der Entscheidung die Risiken. Es geht bei den Verfahren nicht darum, eine bestimmte Entscheidung im Einzelfalle zu sichern - das Verfahren **generell** als ein soziales System und damit jeder einzelne Durchlauf haben die Funktion, die

Folgebereitschaft für Entscheidungen generell zu sichern, wie immer die Entscheidung im Einzelfall ausfallen mag.

Eine Leistung mit diesem Stellenwert und diesem Anspruch erfordert eine komplexe **Struktur**. Aus Verfahren haben sich dementsprechend vielfach Subsysteme ausdifferenziert, die auf einzelne Probleme ausgerichtet sind. Denn sie können die Komplexität der Aufgaben auf unterschiedliche Reduktionsmechanismen verteilen: hintereinander geschaltete Etappen, parallel tätige Zuständigkeiten, verschiedene Verfahren für unterschiedliche Zielgruppen und anderes mehr. Die einzelnen Verfahren müssen durch spezifische Normen unterscheidbar und damit stabil gehalten werden. Sie müssen erkenntlich ausdifferenziert sein und sie bedürfen einer "gewissen Autonomie" (143), um eigene Geschichte und reflexive Strukturierung aufbauen zu können, d.h. auch, daß ihre Grenzen in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht erkennbar sind und ihr Verhalten strukturieren (144). Ein Beispiel für die Differenzierung von Teilverfahren ist die Trennung von Rechtssetzung und Rechtsanwendung oder die von Zielentscheidung und operativer Entscheidung.

Ich will mich auf drei politisch relevante Verfahren und ihre Differenzierungen konzentrieren (145). Sie alle sind funktionspezifisch ausgeprägte Systeme von Komplexitätsreduktion und Komplexitätsbewahrung. Ich werde im Anschluß daran diese Verfahren erneut aufgreifen, indem ich sie in einen spezifischen Organisationszusammenhang, den des Parlaments bzw. des Bundestages, stelle. Von daher bleibt die Schilderung der Verfahren zunächst allgemein.

4.3.2. Das Verfahren Wahl: Formierung von Alternativen und Entscheidung zwischen Alternativen

Im Verfahren einer Wahl, der Zuordnung von Kandidaten zu Ämtern, werden Alternativen formiert, von denen eine ausgewählt wird. Mit der Formierung ist bereits eine Komplexitätsreduktion verbunden: Bestimmte Gegensätze werden zur Wahl zugelassen, andere nicht. Die Einbindung der Akteure unter verschiedenen Rollen in die Wahl absorbiert die Möglichkeit, sich gegen die Wahl als Verfahren überhaupt zu stellen, vorausgesetzt, der Ausgang bleibt ungewiß, d.h., daß der Status der Alternativen bis zur letztlichen Auswahl unbestimmt zu sein hat. Die Auswahl macht dann je nach Modus auf bestimmte Weise deutlich, wer als Gewählter in eine Position einrückt und wer als unterlegene Alternative präsent bleibt. Damit bleibt die Zuordnung reversibel und die Alternative sichtbar.

Jede Wahl hat damit notwendig mindestens zwei Teilverfahren: Formierung und Auswahl.

a) Teilverfahren: Formierung von Alternativen

Etwas muß zur Wahl stehen und folglich erst einmal zur Wahl gestellt werden. Denn wenn die Alternativen einander entscheidungsreif gegenüberstehen, ist bereits eine erhebliche Reduktionslei-

stung vollbracht. Die Erwartungen werden umstrukturiert, und mit der Annahme der zur Entscheidung stehenden Alternativen sind damit bereits Entscheidungen in vielfältiger Weise impliziert und auch zwangsläufig akzeptiert. Im Wahlverfahren werden Gegensätze hervorgehoben (146) und andere Gegensätze ausgeschlossen, das heißt, sie werden nicht zur Wahl gestellt. Das Teilverfahren der Formierung von Alternativen nimmt also eine Zuspitzung der Alternativen vor und zugleich eine stufenweise Absorption der Konflikte (147). Die gesellschaftliche Komplexität muß sich wiederfinden in den formierten politischen Alternativen. Auf diese Funktionsleistung verzichten politische Systeme, die den Wahlakt zu einem Zustimmungsritual machen und auf Differenzlosigkeit zusteuern.

b) Teilverfahren: Entscheidungen zwischen Alternativen

Das komplementäre Teilverfahren ist die Entscheidung zwischen den zur Wahl gestellten Alternativen. Alternativen stellen sich dabei in mehrfacher Hinsicht. Zum einen müssen Kandidaten, also Personen, die glaubhaft versichern, sie könnten bestimmte politische Rollen ausfüllen, auf Positionen verteilt werden. Andersherum gesehen: Für Ämter müssen Kandidaten rekrutiert werden. Damit ist zugleich eine Zuordnung im Hinblick auf die politischen Programme verbunden.

Wenn das Teilverfahren der Entscheidung einsetzt, ist das Teilverfahren Formierung noch nicht beendet. Es gilt, die Gegnerschaft zu erhalten und immer wieder erneut zu absorbieren. Es gilt vor allem, das politische System auf einem schmalen Grat zu halten: Mit der Formierung von Alternativen und der Entscheidung zwischen ihnen muß gesellschaftliche Komplexität reduziert und die Komplexität des politischen Systems erhöht werden.

c) Zum Stellenwert der Wahl

Der Stellenwert des Verfahrens Wahl und seiner unterschiedlichen Ausprägungen für die Legitimation der politischen Struktur sollte nicht unterschätzt werden. Dieser Stellenwert ist weniger davon bestimmt, daß sich in diesem Akt die Volkssouveränität ausdrückt, sondern dadurch, daß mit diesem Verfahren Komplexität reduziert und zugleich erhalten bleibt. Vor allem geschieht dies durch die Einbindung der Akteure in Rollen. Mit dem Wahlakt tut der Wähler damit vor sich und den anderen kund, er sei bereit, die Entscheidung als Ergebnis aller Wahlakte mitzutragen. Er bekundet dies zum Beispiel dadurch, daß er den Einfluß eines Wählers als nicht zu geringfügig achtet, sonst wäre der Wahlakt nicht der Mühe wert. Das Parteimitglied wird über die Gremienwahl in die Bestellung der Vorstände und Leitungen eingebunden, der Angehörige der Universität über die Wahl der Selbstverwaltungsgremien in die Leitung der Universität. Der Bürger wird als Wähler in das Regierungssystem miteinbezogen. Selbst als Protestwähler ist er Teil des Systems.

Die Einbindung endet nicht bei dem Wahlakt. Die Kandidaten, die in die vakanten Positionen gewählt werden, und ihre Wähler sind fortan auf diese Rolle verpflichtet. Aber ebenso hält die Wahl Positionen für die anderen, die nicht in ein Amt Gewählten offen. Sie fallen nicht heraus, sondern bleiben als unterlegene Alternative, als nicht rekrutierte Personen, als nicht zur Ausfüh-

rung bestimmte Programme sichtbar. Sie bleiben als Minderheit präsent. Sofern Reversibilität der Entscheidung gegeben ist, also ein nächster Wahlgang in Sichtweite bleibt, verfügt auch die Rolle der Minderheit über hinreichende Attraktivität. Über die Allgemeinheit der Wählerrolle, über die Sichtbarkeit der Alternativen und über die Reversibilität der Entscheidung erreicht das Auswahlverfahren sein Ziel, die Einbindung aller in die Entscheidung zu sichern und insofern auch die Bereitschaft aller, diese Entscheidungen zu akzeptieren. Die gesellschaftliche Komplexität wird durch das Verfahren der Wahl auf ein Maß reduziert, das im politischen System prozessierbar ist. Die Möglichkeiten für diejenigen, die durch die Rollen eingebunden werden, bleiben beschränkt. Sie sind bereit und dokumentieren dies auch, Wahlentscheidungen hinzunehmen und diese Entscheidungen als Prämissen weiteren Handelns zu akzeptieren. Ihre Erwartungen werden umstrukturiert.

Die Wirkung reicht über die Wahlentscheidung hinaus: Mit dem Wahlverfahren werden Akteure und Programme in die Struktur des jeweiligen politischen Teilsystems eingebunden. Sie werden Teil der Reproduktion des Systems. Dieses mindert die Möglichkeit, sich gegen die Struktur der politischen Kommunikation generell zu wenden. Dies wiederum erhöht die Wahrscheinlichkeit, daß auch Entscheidungen, die nicht unmittelbar mit dem Wahlakt zusammenhängen, aber im Rahmen dieser Struktur gefällt werden, akzeptiert werden. Die entsprechenden Selektionen werden als Prämisse weiteren Handelns übernommen. Eine parlamentarische Opposition zum Beispiel, die ihre Rolle annimmt, fügt sich in das Los, für die Zeit der Legislaturperiode nur in bestimmter Form an Aushandlungen teilnehmen zu können. Letzten Endes ist es dieses eigentümliche Verhältnis von gesellschaftlichen Möglichkeiten und ihrer Selektion im Rahmen des politischen Systems, das Legitimität ermöglicht und das durch ein Verfahren wie Wahl prozessiert wird. Aus einer Fülle von Standpunkten, Organisationen und Gruppen wird eine überschaubare Liste von Wahlmöglichkeiten, die in einer nachvollziehbaren Prozedur den Positionen zugeordnet werden. Entsprechend differenziert sind die Vorkehrungen, die dieses Verfahren ausmachen, und entsprechend vorsichtig ist man bei den Versuchen, dabei Änderungen, z.B. in der Wahlkreiseinteilung oder im Berechnungsverfahren, herbeizuführen.

Ich kann hier auf die legitimationsrelevanten Aspekte der zahlreichen Varianten von Wahlverfahren nicht eingehen, aber unter diesem Lichte betrachtet, hat jede Vorschrift und jede Möglichkeit - wie Enthaltung, Nicht-Teilnahme an der Abstimmung, Panaschieren und anderes - eine spezifische Bedeutung für die jeweilige Legitimationsbilanz.

4.3.3. Das Verfahren Gesetzgebung: Abstimmung und Verabschiedung

Auch Gesetzgebung ist ein Verfahren, das nicht durch eine Aneinanderreihung einzelner Phasen, wie Gesetzesentwurf, Gesetzesformulierung, Abstimmung, Verabschiedung und Ratifikation hinreichend zu beschreiben wird, sondern mit dem ein Sozialsystem bezeichnet ist, dessen Funktion darin besteht, in einzelnen Verfahrensdurchläufen die Gesetzgebung als solche vor grundsätz-

licher Problematisierung zu schützen und so mit jedem Durchlauf zur Reproduktion der Gesetzgebungsstruktur beizutragen. Ähnlich wie bei der Wahl erlaubt die Differenzierung von Einzelvorgang, Organ und Verfahrenssystem eine breite Streuung der Komplexitätsbearbeitung: Erst wenn sich im Einzelvorgang Barrieren als unübersteigbar erweisen sollten, können Änderungen im Organ und im Verfahrenssystem angepeilt werden (148). Die Grundsätze des Verfahrens stehen eben nicht immer gleich bei jeder Störung zur Debatte.

a) Teilverfahren: Abstimmung

Im Verfahren der Gesetzgebung ist mit dem Teilverfahren der vorherigen Abstimmung von Vorhaben im Sinne einer Suche nach einer politisch ausreichenden Konsensbasis für ein spezifisches Projekt ermöglicht, daß die relevanten Akteure eingebunden werden. Die Abstimmung reduziert die Komplexität der verschiedenen Vorstellungen, um zugleich das Vorhaben selbst komplexer zu gestalten. Ein Gesetzgebungsvorhaben politisch abzusichern, erfordert einen ausgiebigen Vorlauf. Die Verwaltung muß ein Vorhaben tragen, weder die politischen Arme der gesellschaftlichen Gruppen noch die relevanten Parteigruppierungen dürfen geschlossen gegen das Vorhaben stehen. Sie alle müssen im Zuge der Gesetzgebung ihre Erwartungen umstrukturieren und zwar auf eine verbindliche Entscheidung hin, die dann von der Verwaltung umgesetzt wird, die alle gesellschaftliche Gruppen in ihr Kalkül einbeziehen und die von den regierenden politischen Organisationen öffentlich getragen wird.

Um diese alle einzubinden, hat das politische System im Rahmen des Teilverfahrens Abstimmung eine Reihe von Prozeduren entwickelt, mit denen es die enorme Differenz zwischen gesellschaftlichen Möglichkeiten und der Kapazität etwa eines Gesetzestextes handhabbar macht. In der Abstimmung werden die unterschiedlichen sozialen Beziehungen auch unterschiedlich behandelt: "Wahrscheinlichkeiten für ... Gegnerschaft und Kooperation" (149) beeinflussen die Nachgiebigkeit und das substantielle Ergebnis der Abstimmung. Ansinnen des politischen Gegners werden skeptischer behandelt als das, was aus den eigenen Reihen an Änderungsvorschlägen geäußert wird. Entsprechenden Einfluß haben diejenigen Kommunikationskanäle, die innerhalb politischer Organisationen auf Basis persönlicher Beziehungen ausgestaltet sind, die aber auch interorganisatorisch übergreifende Fraktionen ausbilden können. Mit Hilfe dieser "Kontaktsysteme" (Luhmann) können hochkomplexe Probleme rasch auf ein Niveau zurechtgestutzt werden, auf dem erkennbar wird, was politisch tragbar erscheint und was nicht.

Große Bedeutung für die Komplexitätsreduktion haben im Zuge der Abstimmung bestimmte politische Strategien und Taktiken erlangt, wie vom Status Quo auszugehen (z.B. bei der Haushaltsplanung oder bei der Verteilung von Ämtern), die verschiedenen Vorhaben zu einem politischen Paket zusammenzustellen oder die Arbeitsteilung zu nutzen, sich also zu "verlassen auf schon bearbeitete, verdichtete Information" (150). Alles dies reduziert die Komplexität, macht die Differenz handhabbar und bündelt sich zu einem komplexen Verfahren mit weitgehend nicht-öffentlichem Charakter, einer eher informellen Aushandlung zwischen den Akteuren.

b) Teilverfahren Verabschiedung

Daran schließt sich das Teilverfahren Verabschiedung an; dies bedeutet, aus dem Vorhaben muß im weiteren eine regelrechte Vorlage werden, die letztlich erst durch einen autorisierten Beschluß zu einer bindenden Entscheidung werden kann.

(ba) Dreh- und Angelpunkt dieses Teilverfahren ist der rechtsgültige **Beschluß eines autorisierten Organs**, bei Bundesgesetzen z.B. ein Beschluß des Bundestages. Dem ist vorangegangen eine Kette von Änderungen und Zuspitzungen, an deren Ende nun ein abgestimmter Text steht, den man nur noch als solchen unterstützen oder verwerfen kann; weitere Möglichkeiten sind außerdem noch, sich zu enthalten oder der Prozedur fernzubleiben. Der Beschluß des Organs erfolgt je nach Gesetzesvorlage auf Grundlage einer bestimmten Mehrheit. Für diese Mehrheit ist das Prinzip der "Machtsummenkonstanz" (151) ausschlaggebend. Darunter ist die Festlegung zu verstehen, daß sich aufgrund der Begrenzung der Stimmberechtigten allenfalls die Verteilung der Stimmen ändern kann, nicht aber ihre Zahl. Aufgrund der Fraktionierung ist auch für die Verteilung der Stimmen bei Gesetzesvorhaben wenig Spielraum gegeben. Dies ermöglicht "rationales Nachgeben in Vorverhandlungen" (152). Mit wechselnden Mehrheiten zu arbeiten, ist zumindest im Bundestag verpönt. Überraschungen wie Überläufer, Verweigerungen, quer zu den Lagern verlaufende Fronten, kommen so selten vor (153), daß es einer Sensation gleichkommt und es dazu sehr komplizierter, sich bisweilen wechselseitig aushebelnder Arrangements bedarf.

Dennoch bleibt die Verabschiedung eines Textes eine Etappe in der Gesetzgebung, in der es auf die festgestellte Mehrheit eines Gremiums ankommt. Im Hinblick auf die Abstimmung muß die Stimmabgabe jedes Einzelnen sichergestellt sein. Die Verabschiedung bindet also Führung und Abstimmende, sich vorher darüber zu einigen, unter welchen Bedingungen eine positive bzw. negative Stimmabgabe gesichert ist. Die Stimmabgabe selbst ist ein formaler Vorgang, in dem selbst nichts mehr entschieden wird, aber auf den hin sehr viel entschieden werden muß. Die Verabschiedung am Ende ermöglicht erst die vorangegangene Abstimmung im Sinne des ersten Teilverfahrens. Mit der Verabschiedung behalten sich die Abgeordneten eines Parlaments ein Drohpotential vor, das sich im Vorfeld auswirkt. Die äußerst eingeschränkte Komplexität des Verfahrens mit ihren ganz wenigen Ausdrucksformen der letztendlichen Entscheidung erzwingt im Vorfeld eine selektive Einbindung. Die Verabschiedung selbst muß entlastet, muß zur bloßen Ratifikation werden, in die alle Mitglieder des Gremiums eingebunden werden können. Im Hinblick auf die letztendlich binäre Entscheidungssituation der Verabschiedung muß die unbestimmte Komplexität der Problemfeldes, die zu Anfang wenig reduziert ist, mit scharfen Schnitten in eine bestimmte Komplexität umgewandelt werden.

Der Akt der Stimmabgabe selbst ist formalisiert: Dort kann noch zeitlich geschoben oder im Arrangement der Beschlußvorlagen etwas geändert werden, aber der Vorgang selbst ist rechtlich weitgehend festgelegt.

(bb) Die Knüpfung der Verabschiedung an die Mehrheit ist das eine Moment, das im Vorfeld zu Komplexitätsbearbeitungen zwingt und deren "gedankliche Vorwegnahme das gesamte Verfahren strukturiert" (154). Das andere Moment ist die **Öffentlichkeit** der Debatte um das Vorhaben. Auch daraufhin strukturiert sich das Vorfeld; vor allem beeinflusst sie, was im Teilverfahren der Abstimmung an realer Veränderung vorgenommen wird. Eine Debatte in einem Parlamentsplenum findet unter zumeist wenig intensiver Teilnahme der Öffentlichkeit statt. Aber das empirisch meßbare Interesse, das der Auseinandersetzung entgegengebracht wird, ändert nicht allzuviel an der Sache selbst. Allein die **Möglichkeit** von Öffentlichkeit setzt schon die Normen fest. Die Regeln werden andere, das Verhalten richtet sich anders aus und anderes mehr. Die politischen Divergenzen werden dargestellt; es werden Gründe expliziert und Motive verdeckt. Zwar gibt es auch dabei Tabus und einvernehmliches Schweigen, aber die Öffnung zur Öffentlichkeit vermindert die Zahl vertretbarer Positionen, die man in den Abstimmungsverhandlungen einnehmen kann. Immer wieder kommt es vor, daß unerwartet Themen "an die große Glocke" gehängt werden (155), daß die Tagesordnung der öffentlichen Diskussion auf den Gegenstand der Verabschiedung ausgerichtet wird und daß Aufmerksamkeitsschwellen des Publikums überwunden werden. Doch dies ist die Ausnahme, die Regel bleibt eine Distanz des Publikums zum Gesetzgebungsverfahren. Im Unterschied zum Wahlverfahren sind eine unmittelbare Einbeziehung jedes Einzelnen in das Verfahren und damit eine Bindung durch ein rollenkonformes Handeln kaum möglich. Gelegentlich kommt es zu punktuellen Aufhebungen der Distanz; ein Beispiel ist die parlamentarische Behandlung der Ostverträge.

Aus der Distanz der Bürger zum Gesetzgebungsverfahren ergibt sich die Funktion des Teilverfahrens Verabschiedung. Von ihm gehen prägende Impulse aus auf das Teilverfahren Abstimmung - letztlich muß eine Mehrheit gesichert und eine mögliche öffentliche Diskussion durchsetzbar sein. Allerdings kennt das Teilverfahren Abstimmung auch noch andere - außerparlamentarische - Sicherungsmechanismen.

Die Distanz der nicht beteiligten Bürger erfordert einen indirekten Mechanismus, der auch ohne unmittelbare Beteiligung die Bereitschaft sichert, der Entscheidung Folge zu leisten. Aus diesem Grunde muß bei den jeweiligen Gesetzgebungsvorhaben deutlich Mehrheit und Minderheit ausgewiesen sein. Darauf und auf die Grundlage ihrer Entscheidung muß verwiesen werden können. Denn damit kann die Verabschiedung des Gesetzesvorhabens indirekt auf die Beteiligung an der Wahl zurückgeführt werden. Die Mehrheit für ein Gesetz erinnert das Publikum an seine Einbindung in das Wahlverfahren. Sie verweist damit zugleich auf die Reversibilität der Wahlentscheidung und auf deren Konsequenzen für die Reversibilität der Gesetzesentscheidung. Damit wird erneut verhindert, daß über eine einzelne Gesetzgebung das politische System selbst oder seine entscheidenden Parameter zum Thema politischer Kommunikation werden können. Das politische System geht in das Verfahren als Prämisse, nicht als Thema ein. Wem eine Gesetzesentscheidung nicht einleuchtet oder nicht paßt, kann auf die Mehrheit verwiesen werden. Er kann nicht gleich das politische System in Frage stellen. Denn zumindest in die Entscheidung über die Mehrheit war er

eingebunden Auf diese Weise wird die Distanz funktional für die Gesetzgebung, da sie die Komplexität der Gesetzgebung entscheidend verringert (156), und sichert damit das politische System insgesamt.

c) Zum Stellenwert der Gesetzgebung

Mit der Gesetzgebung ist ein leistungsfähiges und in sich vielfach differenziertes Instrumentarium zur Sicherung der Legitimität gegeben. Die Unbestimmtheiten eines gesellschaftlichen Erwartungshorizontes, der sich je nach Gruppen- und Problemkonstellation unterschiedlich zusammensetzt, können mit diesem Verfahren zu einer überschaubaren Größe reduziert werden. Die Erwartungen an die bindenden Entscheidungen werden scharf selektiert, aber sie bleiben als Horizont erhalten, auch um Reversibilität zu sichern. Vor allem wird die notwendige und allseitige Enttäuschung aushaltbar gemacht.

Gesetzgebung als Verfahren verbindet die Erwartungen mit Entscheidungen. Über jeden Durchlauf des Verfahrens wird nicht nur erreicht, daß die jeweilig anstehende Alternative entschieden und die getroffene Entscheidung als Prämisse akzeptiert wird, es wird zugleich das ganze System politischer Kommunikation, das mit dem Durchlauf des Verfahren aktualisiert wird, unter Einbindung der Beteiligten reproduziert. Auch über den stetigen Vollzug der Gesetzgebung schleift sich so eine Struktur ein - es wird Legitimität erzeugt, was im Gegenzug dann als generalisierte Folgebereitschaft auch im einzelnen Durchlauf des Verfahrens greift.

Im Vorgriff auf die Beantwortung der Frage, welche Rolle das Parlament in der organisatorischen Ausprägung dieses Verfahren spielt, sei angemerkt, daß der Bundestag als Kombination von Ausschüssen im ersten Teilverfahren (Abstimmung) und als Plenum im zweiten Teilverfahren (Verabschiedung) eine gewichtige Rolle spielt. Beide Kommunikationsbezüge ergänzen einander und wirken insbesondere dann effektiv, wenn zwischen ihnen gewechselt werden kann. Dies ermöglicht es, "Herstellung und Darstellung von Konsens zu trennen" (157). Jeder Kommunikationskreis kann so seinen eigenen Stil, seine spezifischen Normen und Aufgaben entwickeln: Dort kann öffentlichkeitsbezogen Unversöhnlichkeit gezeigt werden; hier können informell Korrekturen zugelassen werden. Im Ausschuß kann gemeinsam am Detail gefeilt, im Plenum kann grob gearbeitet werden.

Die spezifische Struktur, die durch die Schachtelung von Ausschüssen und Plenum deutlich hervortritt, erlaubt es, weitere Reduktionen von Komplexität zu vollziehen. Immer wieder werden Positionen erneut raffiniert und aus neuer Perspektive selektiert.

4.3.4. Das Verfahren Untersuchung: Feststellung und Schlußfolgerung

Schließlich ist auch Untersuchung ein Verfahren des politischen Systems. Untersuchung wird im folgenden aus diesem Zusammenhang heraus charakterisiert, nicht als Verfahren der Wissenschaft oder des Rechtssystems. Auch das politische Verfahren Untersuchung läuft auf Entscheidungen zu, und zwar auf die Entscheidungen, wie ein öffentlich kontrovers thematisiertes Handeln plausibel rekonstruiert werden kann, wie es zu bewerten ist, und was daraus für Schlußfolgerungen gezogen werden sollten. Dabei steuert das Verfahren Untersuchung als ein spezifisches Handlungssystem die Umweltinformation durch Regeln - z.B. durch Regeln des Vorgehens.

Gemäß eigener selektiver Kriterien absorbiert das Verfahren Ungewißheit (158), die hier in einem doppelten Zeithorizont geordnet ist, nämlich der zu untersuchenden Vergangenheit und der zu schlußfolgernden Normierung der Zukunft. Dabei kann es nicht um die rekonstruktive Ermittlung einer einzigen Wahrheit oder um die Konzeption einer einzig folgerichtigen Konsequenz gehen, sondern um das schrittweise Zusammenspiel von empirischer und normativer Umwelt bis zu einem Bündel von Entscheidungen. Die können ganz oder teilweise kontrovers bleiben; der **Vollzug** des Verfahrens ist bereits ausreichend für die Funktionserfüllung.

Das Spektrum der Möglichkeiten verengt sich schrittweise. Eine Untersuchung ist immer eine offene Situation. Dies gilt nicht nur im politischen Sinne, als man nicht weiß, welche Wirkung das Verfahren politisch entfaltet, sondern es gilt auch für die empirische Ebene, als man nicht weiß, was man über die in der vorangegangenen öffentlichen Auseinandersetzung nur oberflächlich ausgeloteten Untiefen des Untersuchungsgegenstandes herausbekommt. Dies gilt auch in normativer Hinsicht, als man nicht vorher weiß, wie die Befunde genau zu bewerten sein werden und wie sich auch in der empirischen Rekonstruktion die Wertmaßstäbe ändern müssen, ob sie verfeinert oder besonderen Bedingungen angepaßt werden müssen. Im Zuge der Untersuchung bildet sich also ein neues Bild von der Vergangenheit und von der Zukunft heraus.

Dieses in eine Abfolge von Entscheidungen in einem Sozialsystem zu übersetzen, ist Funktion des parlamentarischen Verfahrens. Die Vielfalt der Bilder verringert sich im Zuge des Verfahrens. Auch hier haben sich Teilverfahren differenziert. Ich will es bei einer groben Differenzierung belassen, indem ich zwei Teilverfahren, Feststellung und Schlußfolgerung, unterscheide.

a) Teilverfahren Feststellung

Die Feststellung übernimmt schwergewichtig den rekonstruktiven Part in der Untersuchung. Dieses Teilverfahren versucht insbesondere durch Elemente des Gerichtsverfahrens, aber auch durch politische Elemente die enorme Komplexität vergangenen Geschehens zu reduzieren und für die Funktion der Untersuchung handhabbar zu machen. Es kann nicht darum gehen, die Möglichkeiten vergangenen Handelns zweifelsfrei zu ermitteln, sondern darum, Entscheidungen zu treffen,

die ein hinreichend stimmiges Bild ergeben, das einhellige oder umstrittene Grundlage für die Schlußfolgerung bilden kann.

b) Teilverfahren Schlußfolgerung

Die Schlußfolgerung nun umfaßt eine politische Beurteilung des Festgestellten in zweierlei Hinsicht. Zum einen sind Entscheidungen darüber zu fällen, wie das vergangene Handeln politisch und rechtlich zu werten ist. Zum zweiten sind Entscheidungen darüber zu sprechen, was für die Zukunft politisch daraus folgt. Dabei setzt gegenüber der Reduktion von Komplexität wieder eine Öffnung ein: Handeln wird aus der empirischen Verengung in die konzeptionelle Offenheit geführt.

c) Zum Stellenwert des Verfahrens Untersuchung

Insgesamt sorgen die Bereitstellung von Rollen, die selektive Steuerung der Information und die schrittweise Verengung der Alternativen in empirischer, normativer und politischer Hinsicht für eine Kanalisierung der Konflikte und eine Umstrukturierung der Erwartungen. Die letztliche Entscheidung wird so akzeptabel oder - jedoch immer noch im Rahmen des Verfahrens! - mit einer unterlegenen Variante konfrontiert ("Minderheitsvotum"), aber das Verfahren ermöglicht vor allem eine Bestätigung der Entscheidungs**struktur**. Es bindet auch die z.B. mit einer bestimmten Rekonstruktion des strittigen Geschehens unterlegene Position mit ein. Deren Opponieren bleibt im Rahmen des Entscheidungssystems.

Sobald eine Untersuchung als Farce durchschaubar wäre, ist dieser Effekt nicht mehr möglich. Ein nicht mehr offenes Verfahren entfaltet keine Bindungskraft.

Auch hier ist der Kern des Verfahrens die Reduktion und Bewahrung von Komplexität - bei einem doppelten Horizont, bestehend aus Vergangenheit durch Rekonstruktion und aus Zukunft durch Schlußfolgerung. Zwar wird das Spektrum der Deutungen und Schlußfolgerungen schrittweise verringert, aber die ausgeschlossenen Versionen, Sichtweisen, Vorschläge bleiben erhalten und rekonstruierbar. Am deutlichsten wird dies in Form von Minderheitsvoten. Ein Untersuchungsbericht kann unterschiedliche Voten ausweisen, aber auch dies sind nicht unendlich viele. Es sind inhaltlich konturierte Positionen, die Mehrheit und Minderheit deutlich erkennbar werden lassen. Wer sich im Einzelfalle auf diese Komplexitätsbehandlung einläßt, akzeptiert damit auch die Struktur der Entscheidung generell, hier die der Entscheidung über eine hinreichende Rekonstruktion und über konstruktive Schlußfolgerungen.

4.3.5. Verfahren und Legitimation: Ein komplexer Legitimationsbegriff

a) Übersicht

Es wird damit ein komplexer Legitimationsbegriff in Umrissen sichtbar. Er wird gebildet durch mehrere Verfahren, die ihre Wirkung jeweils unter mehreren Aspekten (Akteur, Inhalt, Prozeß) und in mehrerer Hinsicht (mit Bezug auf die Entscheidung und auf die Entscheidungsstruktur selbst) entfalten.

Übersicht 3: Differenzierung des Legitimationsbegriffs

Verfahren \ Aspekt	Wahl	Gesetzgebung	Untersuchung		Geschäftsordnung
			Feststellung	Schlußfolgerung	
Akteur					
Inhalt					
Prozeß					

Die einzelnen Kästen dieser Matrix sind bislang nur andeutungsweise und beispielhaft gefüllt worden: So ist deutlich geworden, daß die Untersuchung eine Homogenisierung der Bilder von Vergangenheit erreicht - durch die Bündelung zu einigen wenigen Rekonstruktionsmöglichkeiten; oder daß mit der Wahl eine Einbindung von Akteuren in das Regierungssystem über die Wählerrolle gelingt. Ich werde diese Matrix im Hinblick auf das Parlament im nächsten Kapitel zu füllen versuchen und dabei jeweils von den Aspekten ausgehen.

Um zu verdeutlichen, daß sich mit den genannten drei Verfahren das Verfahrarsenal des Parlaments nicht erschöpft, ist in der Übersicht noch ein viertes, bislang nicht behandeltes Verfahren aufgeführt: die Geschäftsordnung. Damit ist nicht die gleichnamige Rechtsbasis der parlamentarischen Verhandlung gemeint, sondern das generelle Verfahren, mit dem die Prozeduren des Bundestages geordnet werden.

b) Prinzip der Verfahren

Gemeinsamer Nenner der Verfahren ist, daß sie vor allem eines leisten: Sie reduzieren die übergroße Komplexität gesellschaftlicher Umwelt, die z.B. in Form der Vielfalt von möglichen Kandidaten sichtbar wird, und sie erhöhen zugleich die Komplexität des politischen Systems. Beides ist zugleich möglich, da unterschiedliche Systemreferenzen angesprochen sind. Sie überführen überschießende gesellschaftliche Komplexität in organisierte politische Komplexität, also in zeit-

lich, sachlich und sozial geordnete Vielfalt, z.B. als endliche Menge von Alternativen. Entscheidungen bleiben transparent und reversibel. Von daher wird die gesellschaftliche Komplexität erhalten, aber nicht als unbestimmte, unbeherrschte Komplexität, sondern als zeitlich, sachlich, und sozial geordnete Menge von Alternativen. Die kontingente Umwelt wird selektiv wahrgenommen, sie wird als strukturierte Darstellung in das politische System übernommen - ausgerichtet am jeweiligen Zweck der Entscheidung. Das politische System gewinnt durch die Gleichzeitigkeit von Reduktion und Bewahrung der Komplexität an Flexibilität gegenüber der gesellschaftlichen Umwelt - es steigert seine Systemkomplexität. Die gesellschaftliche Komplexität bleibt **sichtbar** erhalten.

Die Verfahren sind variabel und flexibel genug, um auf Veränderungen in der gesellschaftlichen Komplexität zu reagieren; sie sind stabil genug, um diese Veränderungen aufzufangen. Mit den Verfahren hat das politische System sich Flexibilität und Stabilität in der Legitimation strukturell gesichert. Ein Beispiel ist die mehrjährige Sicherung des Verhältnisses von Mehrheit und Minderheit im Bundestag durch die Begrenzung einer Legislaturperiode auf vier Jahre. Dadurch ist die Zuschreibung der Regierungsgewalt auf eine bestimmte Parteienkonstellation zeitlich begrenzt. Diese Zuordnung ist aber deutlich erkennbar, ebenso wie ihr Gegenstück, die Zuordnung von Minderheit und Opposition, deutlich gekennzeichnet ist. Dies kann sich nach vier Jahren regulär umdrehen, es kann sich sogar innerhalb der vier Jahre bei Vorlage bestimmter Voraussetzungen verändern. Doch ist zumindest im Grundgesetz und in der Praxis des Bundestages eine solche Revision innerhalb der Legislaturperiode an sehr viele Voraussetzungen gebunden. Das Wahlverfahren enthält also nicht nur die Delegation von Macht, sondern auch die Zurücknahme dieser Übertragung (159). Dadurch ist das Regierungssystem nicht labil und nicht starr; es ist flexibel und stabil zugleich: Es kann die gesellschaftliche Komplexität reduzieren, aber bewahren. Es steigert seine eigene Komplexität durch die Ordnung gesellschaftlicher Komplexität auf ein Ziel hin.

Ein Verfahren produziert in jedem seiner Durchläufe nicht nur eine einzelne Entscheidung: ein Gesetz, ein Untersuchungsergebnis, eine Kandidatenauswahl. Es reproduziert auch immer eine Struktur, diejenige Struktur, die mit den Verfahren aufgerufen und aktualisiert wird. Mit jeder Entscheidung, die unter diesen Voraussetzungen zustandekommt, reproduziert sich das politische System, es baut seine Ordnung auf, hält die Differenz zur Komplexität der gesellschaftlichen Umwelt aufrecht. Und so reproduziert sie mit jeder Entscheidung auch die Einbindung der an Entscheidungen Beteiligten in das politische System. Die Rollenverteilung, die Akzeptanz der jeweiligen Rolle, wird mit jeder Entscheidung, mit jeder Übernahme der Rolle in einem spezifischen Fall, neu begründet. Mit jedem Durchlauf reproduziert sich das Verfahren, z.B. das der Wahl. Es reproduziert sich so zugleich die Entscheidungsstruktur, mithin das politische System. Mit jedem Durchlauf wird Legitimation erzeugt, wird Legitimität reproduziert, werden also die Erwartungen an noch unbekanntere Entscheidungen durch die Beteiligten umstrukturiert. Legitimität bedarf stetiger Reproduktion, bedarf der Legitimation (160). Mit jedem Durchlauf, in dem Komplexitätsreduktion und

Einbindung über Rollen ein Verfahren konstituieren, werden Erwartungen umstrukturiert. Immer wird die Funktion von Verfahren erfüllt, nämlich Legitimation.

Wenn diese Verfahren nicht mehr leisten, was von ihnen erwartet wird, wenn sie nicht mehr Komplexität reduzieren und bewahren, wenn sie nicht mehr in der Lage sind, dies zu verbinden, dann kann die Legitimation nur noch mit einem ungenügenden Wirkungsgrad Legitimität reproduzieren, dann nimmt die Legitimität ab. Historisch gibt es dafür ausreichend viele Beispiele, aber auch systematisch läßt sich diese funktionale Beziehung von Verfahren und Legitimität darlegen.

c) Legitimation und Organisation

Der funktionale Charakter läßt Raum für funktionale Äquivalente. Denn die Verfahren bilden soziale Systeme. Die sozialen Prozesse sind nicht an bestimmte Organisationen gebunden (161). Zumeist läuft ein Verfahren über mehrere verzahnte organisatorische Ebenen, und auf jeder Ebene sind funktionale Äquivalente gegeben: Öffentliche Foren oder innerorganisatorische Absprachen, politische Gremien oder Massenmedien - alles trägt seinen Teil zu den Verfahren bei. Durch diese funktionalen Äquivalente ist der Spielraum für eine alternativenreiche, flexible Durchführung des Verfahrens strukturell gesichert (162). Wenn sich eine organisatorische Lösung für die Aufgaben auf einer Ebene als ungeeignet, ein Kanal als unzugänglich oder unzureichend erweist, ist ausreichend Gelegenheit gegeben, auf anderen funktional äquivalenten Wegen Komplexität zu reduzieren und zu bewahren. Durch diese organisatorische Staffelung werden weitere Effekte der Reduktion und Bewahrung von Komplexität erzielt.

Mich interessiert bei diesen organisatorischen Schauplätzen, auf denen Verfahren ablaufen, vor allem das Parlament. Und hier interessiert mich vor allem ein Verfahren, nämlich die Untersuchung. Damit wird für diese Studie ein Ausschnitt gebildet, dessen Analyse verspricht, Antworten auf die eingangs ausgeführte Fragestellung liefern zu können. Welches Gewicht hat in der Politik eine spezifische Form sprachlich vermittelter Kommunikation, der Diskurs? Daß Politik der Macht, daß die der Legitimität und der Legitimation und daß die wiederum der Verfahren und einer organisatorischen Umsetzung bedürfen, ist zumindest in Umrissen deutlich geworden. Aber offen ist noch: Welchen Stellenwert hat am Ende dieser Kette der Diskurs?

5. Position des Parlaments im politischen System - Stellenwert des Deutschen Bundestages im bundesrepublikanischen Staatsgefüge

Legitimation ist ein Problem, für dessen Lösung das politische System einen großen Teil seiner Ressourcen aufzuwenden hat, wenn es seine Funktion erfüllen will. Legitimation ist das Problem, auf dessen Lösung das Parlament orientiert ist. Das Parlament ist eine auf diese Funktion hin ausdifferenzierte Institutionalisierung (163). In ihm bündeln sich geeignete Variationen der genannten Verfahren, durch deren Vollzug ein gut Teil der politisch notwendigen Legitimation möglich wird. Wahl, Gesetzgebung, Geschäftsordnung, Untersuchung - mit diesen Verfahren wird Legitimität reproduziert und zugleich in dem jeweiligen Durchlauf die Folgebereitschaft für die anstehende Entscheidung gesichert. Wenn es im Parlament zu Schwierigkeiten kommt, wenn die Verfahren nicht greifen, dann kann Legitimation nicht gesichert werden. Es steht nicht nur die Durchsetzung einer spezifischen Entscheidung auf dem Spiel, sondern es wird eine Thematisierung der Struktur der grundlegenden Entscheidungsmuster möglich. Wenn es z.B. nicht gelingt, in Gesetzgebungsprozessen einen relevanten Akteur verfahrensmäßig einzubinden, so wird die Möglichkeit von Lernprozessen für diesen Akteur unwahrscheinlicher, er übernimmt die Ergebnisse nicht als Prämissen seines weiteren politischen Handelns und wird weiter nach außen gedrängt. Es stockt die Reproduktion der Legitimität - mit Folgen auch für andere Akteure und andere Entscheidungsprozesse.

Ich will in diesem Kapitel die allgemeine Funktionsbestimmung mit der Organisationsstruktur des Parlaments verbinden, hier bezogen auf den Deutschen Bundestag (164). Mit der Charakterisierung der verschiedenen Verfahren war es gelungen, einen komplexen Legitimationsbegriff zu entwickeln. Wenn, wie es bei Luhmann heißt, Organisation die Umsetzung von Funktion in Struktur ist, dann müßte mit dem Legitimationsbegriff ein Schlüssel gegeben sein, um den Bundestag von seiner Funktion her zu begreifen. Ich nehme dies zur Grundlage, um rechtliche Kompetenzen, politische Aufgaben und die Organisationsstruktur des Bundestages zu verdeutlichen. Die folgenden Ausführungen schlagen also eine Brücke von der systemtheoretischen Einordnung der Legitimation über die Funktionsbestimmung eines Parlamentes generell bis hinunter zu der gewachsenen Organisation des Bundestages und seinem speziellen Standort im Institutionengefüge der Bundesrepublik. Dies erlaubt am Ende dieses Teils eine Konkretisierung der Fragestellung.

5.1. Parlamentarische Verfahren und Entscheidungsstrukturen des politischen Systems

Ein Parlament ist institutionalisierte Reproduktion von Legitimität. Eine politikwissenschaftliche Begründung dafür lautet: Nicht weil das Parlament von der Verfassung zum normativen Mittelpunkt des Staates bestimmt ist oder weil es den Ausdruck von Volkssouveränität darstellt, sondern weil es eine Schlüsselstellung bei den Verfahren einnimmt, in denen sich Legitimität reproduziert - alle beschriebenen Verfahren laufen zu einem gewichtigen Teil über das Parlament. Ihr Vollzug ist zwar nicht an das Parlament gebunden. Die Verfahren verfügen über beträchtlichen or-

ganisatorischen Spielraum, aber dem Parlament kommt in unserer Ausprägung des politischen Systems zentrale Bedeutung für die Legitimation in Verfahren zu.

5.1.1. Die Position des Parlaments in den Verfahren

So ist das Verfahren - Verfahren hier im oben erläuterten systemtheoretischen Sinne - der **Gesetzgebung** auf parlamentarische Anteile angewiesen. Dies gilt sowohl für die Abstimmung von Vorhaben (Ausschußtätigkeit, Vermittlung in der Regierungsfraktion, Einbindung der Opposition) und für die Verabschiedung (Ausweisung von Mehrheit und Minderheit, rechtlicher Schlußpunkt, öffentliche Thematisierung durch Plenardebatte). Beiden Teilverfahren kommt einschränkende Wirkung darauf zu, was in einem Gesetzesvorhaben vertretbar erscheint.

Mehr noch ist die **Wahl** ein Verfahren mit starken parlamentarischen Akzenten: Die Wahl zum Bundestag und damit indirekt die Wahlen im Bundestag (vor allem die des Bundeskanzlers) binden potentiell jeden einzelnen Staatsbürger in das politische System mittels der Rolle als Wähler ein. Diese Einbindung wird mit jeder parlamentarischen Abstimmung aktualisiert, da sie immer wieder das Verhältnis von Mehrheit und Minderheit bestätigt - wenn auch durch das Fehlen eines imperativen Mandats ein gewisser Spielraum verbleibt.

Auch im Verfahren **Untersuchung** hat sich eine spezifisch parlamentarische Variante herausgebildet, die in der Staffelung von Ausschuß, Plenum und Öffentlichkeit den im politischen Zusammenhang vergleichsweise größten und bedeutendsten Anteil an den Durchläufen dieses Verfahrens verbucht. Dabei ist vor allem die Einbindung von politischen Akteuren in die öffentliche Formulierung von Maßstäben für zukünftiges Handeln hervorzuheben, aber es ist auch eine lange parlamentarische Tradition, daß unterschiedliche Rekonstruktionen von Vergangenheit einander gegenübergestellt werden und zwischen ihnen entschieden wird.

Der gemeinsame Nenner dieser parlamentarischen Verfahren ist analog zu den Verfahren allgemein die erneute und damit Selektivität verstärkende Reduktion von politischer Komplexität durch die institutionsspezifische Ausweisung von Mehrheiten. Zugleich wird Komplexität dadurch bewahrt, daß die Rechte der Minderheit gesichert bleiben. Mit jeder parlamentarischen Entscheidung, die als **parlamentarische** Entscheidung getragen und akzeptiert wird, ohne daß der letztendliche Entscheidungs-"Output" enttäuschungsfrei akzeptiert werden muß, wird vor allem die Entscheidungsstruktur akzeptiert. Durchlauf für Durchlauf wird diese **Entscheidungsstruktur** im Hinblick auf ihr Akteurs-, ihr Inhalts- und ihr Prozeßmuster bestätigt. Ich werde unter diesen drei Aspekten den Stellenwert des Bundestages für die Legitimität zu bestimmen versuchen.

5.1.2. Der Bundestag und das Akteursmuster der Entscheidungsstruktur: Einbindung der Entscheidungsakteure in Rollen

a) Einbindung von Akteuren - Leistung des Bundestages

Der Bundestag weist deutlich die Mehrheit aus, über die ein Akteur als Regierung, in der Position legitimer politischer Entscheidungsmacht, verfügt. Der Bundestag weist komplementär dazu die Minderheit aus und dem entsprechenden Akteur das Amt der Opposition zu. Dieser Akteur wird der "andere Bewegter von Politik" (Carlo Schmid) (165). Aus den parlamentarischen Varianten des Wahlverfahrens, der Wahl zum Bundestag und der Wahl des Bundeskanzlers im Bundestag, folgen Konsequenzen für die Mehrheit **und** für die Minderheit. Letztere fällt nicht aus dem politischen Geschehen, sondern bekommt eine Position angewiesen.

Die parlamentarische Variante der Verfahren sorgt in einem hohen Maße für Einbindung über die Rollenzuschreibung für Wähler. Darauf sind die Binnengliederung in Fraktionen und die Kompetenzzuweisung an die Opposition ausgerichtet. Im Parlament werden mehrheitlich Entscheidungen gefällt, deren Reversibilität aber durch die Ausweisung von Minderheitspositionen gesichert bleibt.

Nicht nur in der Wahl ist die Minderheit eingebunden, sondern infolge der Wahl bleibt sie auch eingebunden. Aber sie ist es in einer deutlich anderen Form als die Regierung: Sie hat eine spezielle Aufgabe. Ebenso sind die Fraktionen, die eine mehrheitsfähige Koalition bilden, in bestimmte Rollen eingebunden. Anders als bei einer Direktwahl des Regierungschefs ist die Mehrheit durch die Wahl der jeweiligen Person gebunden, wenn auch nur auf Widerruf. Sie kann dies durch die Wahl einer anderen Person, durch das Eingehen einer anderen Bindung, ersetzen. Aber bis auf Widerruf, der an viele Bedingungen geknüpft ist, sind beide Gruppen für die Zeit der Legislaturperiode auf ihre Positionen festgelegt. Diese Positionen sind nicht gleich, sondern an unterschiedlicher Stelle in einer Ordnung aufgehängt. Dieses ist sichtbar und kann auch als Planungsgrundlage genommen werden. Daraus folgt eine Sicherheit für die gesellschaftlichen Erwartungen an beide Seiten. Damit werden Rollen geöffnet, über deren Ausfüllung eine Einbindung weiterer Akteure des politischen Systems möglich ist - über Identifikation, Ablehnung, Unterstützung, Absprachen und so weiter. Es geht unter der Perspektive der Wirkung auf die Akteure gar nicht so sehr um den Inhalt der jeweiligen Entscheidungen, die getroffen werden, etwa, ob nun eine rot-grüne oder eine schwarz-gelbe Koalition günstiger wäre als eine große Koalition mit kleiner Opposition; es geht darum, **daß** mit Mehrheit und Minderheit entschieden wird, **daß** dadurch eine Akteurskonstellation in eine Regierungsposition und die unterlegene Konstellation in eine Oppositionsposition rückt. Damit wird Einbindung erreicht, vor allem aber auch durch den Entscheidungsprozeß selbst, also dadurch, **daß** sich Akteure zur Wahl stellen, sich den Regeln unterwerfen, sich auf Absprachen einlassen. Diese Einbindung durch die Zuweisung von parlamentarischen Positionen ist das, was den parlamentarischen Beitrag zur Folgebereitschaft für Entscheidungen im hohen Maße bestimmt.

Damit wird auch deutlich, daß die Wirkung der Einbindung nicht durch den einmaligen Akt der Wahl des Regierungschefs hervorgerufen wird, sondern sie wird stetig reproduziert durch alle Entscheidungen und Entscheidungsvorbereitungen, die im Bundestag ablaufen: Alle anderen Verfahren - Gesetzgebung, Untersuchung und auch die erwähnte Geschäftsordnung - tragen ebenso dazu bei, den Akteuren deutlich zu machen, wer in welcher Position ist. Sie tragen damit alle dazu bei, die Beteiligten einzubinden.

b) Untersuchung als Beispiel

Um dies noch einmal am Beispiel des Verfahrens Untersuchung zu erläutern: Eine Untersuchung definiert auch in ihrer parlamentarischen Variante spezifische Rollen. Zwar kennt sie nicht wie ein Gerichtsverfahren die Rolle des Angeklagten. Diejenigen, die unmittelbar an dem aufzuklärenden Sachverhalt beteiligt sind, werden als Zeugen in das Verfahren einbezogen, ihre Einbindung als Personen ist deshalb eher schwach und nicht durchgängig. Wichtiger als die Einbindung der jeweils unmittelbar betroffenen Personen, zum Beispiel derjenigen, denen ein skandalöses Handeln vorgeworfen wird, ist die Einbindung der politischen Akteure, zum Beispiel der Fraktionen. Die sind zwar mehr oder weniger in den aufzuklärenden Sachverhalt involviert, aber dennoch können diejenigen, die einen politischen Akteur im Verfahren vertreten, in der Rolle des Untersuchenden während des Verfahrens selbst eine Distanz zu den unmittelbar Beteiligten aufbauen. Sie können und sollen die Vorgänge politisch werten und Schlußfolgerungen ziehen, die ein Stück weit losgelöst von individuellem Fehlverhalten und persönlicher Schuld sind. Am Ende soll ein gemeinsamer Bericht der Untersuchenden stehen - mit der Möglichkeit abweichender Voten. Über den Verlauf des Verfahrens wird von den Untersuchenden entschieden. Also werden auch diejenigen, deren politische Position von einem Urteil über das in Frage stehende Handeln berührt wird, in Rollen eingebunden, die durch das Verfahren definiert werden. In gewisser Weise werden sie gezwungen, aus dem Fehlverhalten selbst Schlußfolgerungen zu ziehen und nicht einen Graben - hier der Angeklagte, dort der Richter - aufzureißen, der allgemeinverbindliche politische Schlußfolgerungen verhindert.

Die lose Einbindung der unmittelbar an der fraglichen Sache Beteiligten und die intensive Einbindung der politischen Akteure und Verantwortlichen ermöglichen die Konzentration auf die Sache und damit auf eine konstruktive Herangehensweise. Die parlamentarische Variante der Untersuchung zieht die Schlußfolgerung der Verurteilung vor. Die Rollenliste des Verfahrens Untersuchung ist geeignet, die Konfrontation der Akteure auf ein konstruktives Ziel hin auszurichten.

Dies wiederum erlaubt die Einbindung der beteiligten politischen Gruppen und darüber hinaus auch derjenigen Akteure, die über Medien das Geschehen verfolgen. Die Untersuchung zielt also nicht auf die Einbindung bestimmter Personen, und schon gar nicht derer, die am Sachverhalt unmittelbar beteiligt sind, sondern auf die Einbindung von politischen Gruppen über eine Zuweisung von Rollen im Verfahren selbst und von denjenigen Akteuren, die dem Sachverhalt ferner stehen. Dies geschieht über die Veröffentlichung von Ergebnis und Verlauf der Untersuchung. Prinzipiell

wäre auch für diese letzteren Akteure eine unmittelbare Beobachtung jederzeit möglich; daß diese Möglichkeit besteht, beugt dem Mißtrauen und entsprechenden Störprozessen vor.

Die Normen des Verfahrens, auf die sich Teilnehmer einlassen müssen, wenn sie überhaupt teilnehmen, verringern die Zahl der Handlungsmöglichkeiten für die Akteure. Das Verfahren ist auf Entscheidungen ausgerichtet, die Rollen zwingen zur Konsistenz ihrer Darstellung (166). In das Verfahren fügt man sich folglich ein, auch diejenigen, deren politische Position vermutlich Schaden erleiden wird, oder die aus einer Minderheitsposition heraus nur begrenzte Entscheidungsmöglichkeiten haben. Diese Einfügung ist öffentlich sichtbar und führt über die unmittelbar Beteiligten hinaus zur Absorption von Protest.

Mit Schlußfolgerungen, die von dem Untersuchungsgremium - ob plural oder einhellig - gezogen werden, arbeiten die Akteure an der Entwicklung einer normativen Grundlage für ihr eigenes Verhalten. Sie streiten um die Korrektheit eines Verhaltens und setzen damit Maßstäbe für weiteres Verhalten. Wie auch immer dies inhaltlich ausfällt, welche Schlußfolgerungen auch immer ein Gremium über ein Fehlverhalten zieht, die Akteure binden sich durch den Streit um die Bewertung vergangenen und um die Konzeption zukünftigen Handelns selbst.

c) Legitimation durch Einbindung

Konstituiert durch den Akt der Wahl und reproduziert durch die parlamentarischen Verfahren, insbesondere die Untersuchung und die Gesetzgebung, bildet sich ein komplementäres Verhältnis der parlamentarischen Akteure heraus. Die Akteure fügen sich in die ihnen zugewiesenen Rollen von Mehrheit und Opposition. An diesen Rollen können Erwartungen der jeweils anderen Seite anknüpfen: Von einem Oppositionspolitiker erwartet ein Angehöriger der Regierungsfraktion ein bestimmtes Handeln, unterschieden nach dem Kommunikationszusammenhang von prinzipiell unbeschränkter Öffentlichkeit (Plenum), organisationsinterner Öffentlichkeit (Ausschuß), gruppenspezifischer Öffentlichkeit (Fraktionssitzung) und ausgeschlossener Öffentlichkeit (persönliche Unterredung). Durch die Rollenzuschreibung erfolgt eine wechselseitige Eingrenzung des Handlungsspektrums im Eigen-, im innerparlamentarischen Fremdbild und im Außenbild, also in der Wahrnehmung durch das Publikum. Die Opposition dient komplementär als "Aliud" der Regierung und ihrer Fraktionen. Die Unterscheidung von Rolle und Person erlaubt es, damit auch zu leben und weiterhin Umgang zu halten, also die Widersprüche zwischen verschiedenen Kommunikationsebenen auszuhalten. Außerdem kann sich die Zuordnung von Rollen beim nächsten Wahltermin ändern: Wer heute in der Regierung ist, kann übermorgen in der Opposition sein. Auch dies reduziert den Handlungsspielraum, macht vorsichtig. Die Reversibilität der Rollenzuordnung und vor allem die Arbeitsteilung, die sich in den zu Rollen fixierten Tätigkeiten ausdrückt, verbinden die einander gegenüberstehenden Akteure. Sie binden die beiden Akteure in einen Zusammenhang ein. Diese Komplementarität gibt dem Ganzen Überzeugungskraft. Die Existenz eines "Aliud" stützt auch die des Selbst. Die Regierungstätigkeit rechtfertigt die Tätigkeit der Opposition und umgekehrt. Über die Ergänzung der Rollen sind Minderheiten und Mehrheiten eingebunden.

In Form dieser Einbindung über Rollen, ihrer Trennung, wechselseitigen Begründung und Ergänzung vollzieht sich eine Reduktion von Komplexität. In den offenen Horizont des politischen Gefüges werden in mehrerer Hinsicht Blenden eingezogen. Von vier Jahren dieser Verteilung kann ausgegangen werden; jede der Seiten hat so lange ihre spezifische Aufgaben, Vorschriften, Vorgehensweisen. Die Kontingenz wird also eingeschränkt; zugleich aber wird die Komplexität bewahrt. Im Bundestag verkörpern sich Alternativen, zum Teil sogar in mehrfacher Ausführung, etwa als konkurrierende Oppositionsparteien.

Die Komplexität der politischen Situation **vor** dem geschachtelten Wahlgang wird nicht vernichtet, sondern bleibt insofern gewahrt, als die Akteure, die nicht zur Wahl zugelassen wurden, Einspruch erheben oder sich anderweitig äußern können. Der Akteur, der nicht Regierung geworden ist, bleibt im Bundestag als Opposition präsent. In gewisser Weise ist die Regierung gedoppelt, und es wird ständig signalisiert, **daß** es eine Minderheit gibt, die Mehrheit werden könnte. Damit wird die Entscheidung reversibel gehalten, und parlamentarische Regierungssysteme unterscheiden sich voneinander dadurch, **wie** reversibel sie die Entscheidung halten. So ist z.B. beim Bundestag die Sicherheit vor die Reversibilität gestellt.

Dieses Zugleich von Komplexitätsreduktion und -bewahrung, von Einbindung und Öffnung legitimiert beide Seiten. Es sichert Folgebereitschaft für die Entscheidungen der Regierungsseite und für die der Oppositionsseite: Beide stützen sich auf legitime Macht - in unterschiedlicher Verteilung. Die Entscheidung, ein Budget in einer bestimmten Weise vorzulegen und nicht mit verschobenen Prioritäten, kann auf Folgebereitschaft rechnen, gerade wenn und weil sie auf oppositionelle Kritik stößt. Die Entscheidung, einen Untersuchungsausschuß zu fordern, kann auf Folgebereitschaft rechnen, gerade wenn und weil sie auf Widerstand der Regierung stößt. So gewinnt der Zusammenhang an Legitimität - und nicht der Bundestag allein, sondern alles das, was von parlamentarischen Entscheidungen gedeckt wird. Erst die Reduktion der Komplexität auf das binäre Schema von Regierung und Opposition macht eine Ausgrenzung nicht einbindungsfähiger Gegnerschaft möglich.

Diese Struktur gewährleistet zugleich eine inhaltliche Ordnung, in der die programmatischen Alternativen präsent gehalten, dennoch aber die notwendigen Entscheidungen getroffen werden. Dies ist die nächste Dimension.

5.1.3. Der Bundestag und das inhaltliche Muster der Entscheidungen: Konturierung von Alternativen

In und mit den parlamentarischen Verfahren - also Wahl, Gesetzgebung, Untersuchung, Geschäftsordnung - werden nicht nur Antworten auf die Frage gegeben, wie es um das "wer" legitimer politischer Macht bestellt sein sollte; es werden auch Voten abgegeben zu alternativen Antworten auf die Frage nach dem "was". Diese Antworten beinhalten Antworten auf die Fragen nach

dem "wozu" (Themen), dem "warum" (Ziele), nach dem "wie" (Strategie) und dem "wodurch" (Mittel).

Diese Antworten werden in allen parlamentarischen Verfahren gegeben, nicht nur in der Gesetzgebung. Auch mit der Besetzung von Ämtern und der laufenden Bestätigung dieser Verteilung durch kontinuierliche Arbeit im Rahmen der Rollen sind immer auch Entscheidungen über Programme und inhaltliche Positionen verbunden, die sich in der laufenden parlamentarischen Tätigkeit dann in Entscheidungen über Budgetansätze, Gesetzesinitiativen, Beschlußvorlagen konkretisieren und die ihre prozedurale Unterstützung durch Festlegung der Geschäftsordnung finden.

Es empfiehlt sich eine vom Akteursaspekt gesonderte Dimension des Inhaltsaspekts, weil die Möglichkeit nicht auszuschließen ist, daß sich Teile in der Inhaltsdimension aus ihrer Bindung an eine bestimmte Ausprägung der Akteursdimension lösen, die Dimensionen also gegeneinander verschiebbar werden: Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn ein Akteur, etwa eine Fraktion, Elemente des Programms übernimmt, die zuvor anderen Akteuren Profil gegeben haben. Die Entscheidungen des Bundestages haben unter dem Inhaltsaspekt andere Wirkungen als unter dem Akteursaspekt.

a) Differenzierung inhaltlicher Alternativen: Leistung des Bundestages

Die Entscheidungen des Bundestages in Wahl, Geschäftsordnung, Gesetzgebung oder Untersuchung weisen aus, welche Antworten auf die Fragen nach dem "was" gegeben werden könnten **und** welche davon obsiegt bzw. welche auf den Status der Minderheit verwiesen wird. In der Sozialpolitik werden unterschiedliche Programme gegenüber gestellt; es geht um Kontinuität oder Zäsur in den Außenbeziehungen nach einem Regierungswechsel; es wird gestritten, wie lückenlos die Auflistung von Fehlverhalten im Untersuchungsbericht ausfällt; ob eine Fraktion an einem parlamentarischen Sondergremium beteiligt oder ob sie davon ausgeschlossen werden soll. In den Verfahren werden Alternativen konturiert, die Positionen werden unterscheidbar gemacht (167). Und die über die Verfahren prozessierten Entscheidungen scheiden klar Minderheits- und Mehrheitsposition voneinander. Die Arbeit des Bundestages weist aber auch aus, welche Antwort auf die Frage nach dem "was" der Politik **nicht** die Gelegenheit erhält, in die Realität umgesetzt zu werden. In der Arbeit des Bundestages wird deutlich, was diese unterlegene Antwort ausmacht und was sie auszeichnet gegenüber der siegreichen. In ihrem Unterlegenheitsstatus bleibt sie als Alternative bekannt; die Alternative ist also präsent, gerade weil die Entscheidung des Bundestages Mehrheit und Minderheit in Sachfragen scheidet.

Diese Scheidung in Alternativen und die Klärung von Mehrheit und Minderheit werden deutlicher im öffentlichen Wettstreit. Hier differenzieren sich das Programm des einen Akteurs und das Programm des anderen Akteurs - zumeist nicht so deutlich faßbar wie in Form personeller Kontrahenten, aber bei den politischen Themen doch mehr oder weniger konturiert. Diese Programme erhalten durch die Wahl dann eine bestimmte Position zugewiesen: Das eine rückt in die Position des

Regierungsprogramms, das andere in die des Oppositionsprogramms. Beides wird dann auf beiden Seiten entsprechend umgeformt.

Sinngemäß läßt sich dies auch auf Fragen der Geschäftsordnung, also auch auf die prozeduralen Ordnung übertragen: Hier werden ebenfalls Positionen durch das Verfahren klar konturiert und gewichtet.

b) Untersuchung als Beispiel

Um es beim Verfahren der Untersuchung noch etwas deutlicher zu machen: Die Distanz derjenigen, die unmittelbar am Sachverhalt, den es aufzuklären gilt, beteiligt waren, ermöglicht die Konzentration auf Schlußfolgerungen und hier darauf, Alternativen aufzubereiten. Es gibt auch alternative Rekonstruktionen des Geschehenen, aber im Vordergrund steht die Konstruktion der Alternativen mit Relevanz für künftiges Handeln. Am Ende sollen kontrastierende Schlußfolgerungen aus dem Fehlhandeln stehen. Mit dem Verfahren ist ein "Zug zur Entscheidung" (168) verbunden. Die Möglichkeiten können von daher nicht auf einen Punkt im Unendlichen hin konvergieren, sondern sie müssen zu Alternativen verdichtet werden: Die nun erlauben es den Beteiligten, wechselseitig aufeinander zu verweisen und sich in der Konfrontation zu profilieren - oder eben im Konsens.

Mit der Herausarbeitung von inhaltlichen Alternativen und ihrer Ordnung nach mehrheitsfähiger Position bzw. Minderheitsposition ist zugleich auch immer die Möglichkeit von Revision der jeweiligen Entscheidung eingeräumt. Das Verfahren erfordert, daß nicht von vornherein feststeht, welche alternativen Schlußfolgerungen gezogen werden, und damit auch nicht, wie die Entscheidung über Vergangenes und Zukünftiges ausfällt. Zwar stehen die Relationen von Minderheit und Mehrheit fest, aber welche Lehre sie aus der Rekonstruktion ziehen, sollte nicht vorausgesagt werden können, sonst ist der Vollzug der Untersuchung überflüssig, sonst gerät sie zur Farce.

Die Konzentration auf Schlußfolgerungen, die Verdichtung zu entscheidungsreifen Alternativen, die Einräumung der Revidierbarkeit, die Sicherung eines gewissen Maßes von Ungewißheit über die inhaltliche Entscheidung, also über den Ausgang des Verfahrens, und die Spiegelung der einen in der jeweils anderen Position - diese inhaltlichen Implikationen des Untersuchungsverfahrens sind wiederum Ausprägungen von Reduktion und Bewahrung von Komplexität.

c) Legitimation durch Scheidung von Alternativen

Die Scheidung von Alternativen und die Zuordnung von Mehrheit bzw. Minderheit verwischen sich beim Bundestag in den eher konsensorientierten Ausschußberatungen, wo aus den konfrontativen Standpunkten zumeist eine neue, konsensfähige Position amalgamiert wird, dergegenüber die Alternativen zurückgenommen sind.

Parlamentarische Konsenssuche und Konfliktaustragung machen in inhaltlicher Hinsicht deutlich, in welchem Maße es jeweils inhaltliche Alternativen gibt und welche davon sich auf legitime politische Macht, nämlich auf Mehrheitsentscheidungen, stützen kann. Eine Möglichkeit ist dabei auch, in der Entscheidung ausdrücklich und sichtbar zu betonen, daß man auf Dissens verzichtet und eine konsensuelle Entscheidung vorzieht.

Wie reduziert sich Komplexität, bezogen auf die **Inhalte** parlamentarischer Entscheidung, durch die Verfahren? Der gemeinsame Verfahrensbezug, zum Beispiel in der Gesetzgebung, der Wahl, der Untersuchung oder der Ordnung der Prozeduren, ordnet die inhaltlichen Positionen zu Alternativen; deutlich wird dies an dem langwierigem Prozeß der Zuspitzung von Problemen zu Fragen mit Ja- oder Nein-Entscheidungen als den möglichen Antworten (169). In diesen Prozeß wird aus unbestimmter Komplexität von Positionen, Interessen, Anschauungen und Kompromissen eine geordnete Komplexität. Es werden klare Alternativen gebildet, der Vollzug der einzelnen Verfahren beinhaltet Regeln, die nicht nur die Akteure einbinden (Akteursaspekt), sondern auch die inhaltlichen Möglichkeiten zu Alternativen bündeln. Die Inhalte werden im Verlauf der Verfahren immer weniger beliebig. Es ist nicht möglich, bei der parlamentarischen Abstimmung über den Etat des Forschungsministeriums die Prioritätenfrage zwischen Rüstung und sozialer Sicherung zu thematisieren. Immer mehr "gehört nicht mehr hierher". Zumeist stehen sich Alternativen gegenüber, aber sie beziehen sich auf gemeinsame Fragen, auf eine parlamentarische Tagesordnung; der Streit um die Tagesordnung bezieht sich wiederum auf das Instrument einer Tagesordnung schlechthin; der Streit um das Instrument der Tagesordnung schlechthin bezieht sich wiederum auf die Regeln parlamentarischen Umgangs und auf parlamentarische Aufgaben usw. Alle vertretenen Alternativen müssen thematisch zutreffend und argumentativ verständlich sein.

Die Struktur des parlamentarischen Systems sorgt in seinen Verfahren für eine gestufte Komplexitätsreduktion, die sich in inhaltlicher Hinsicht als Alternativenbildung auswirkt. Und die Wirkung dessen bleibt nicht auf die parlamentarische Debatte beschränkt: Daß eine Regierung einen Etat im Ausschuß und im Plenum verteidigen muß, beeinflusst Inhalt und Form ihrer Budgetplanung.

Im Bundestag sind die Verfahren allerdings eher auf die sukzessive Ausscheidung von Alternativen bis zu einer Ja-Nein-Form gekennzeichnet als auf die Zuspitzung der Konfrontation zwischen den Alternativen. Die Alternativen sind verbunden durch einen gemeinsamen Raum, und sie sind füreinander wahrnehmbar, sobald sie als Alternativen kenntlich gemacht sind. Sie sind dadurch auch für die Akteure selbst in eine Beziehung gebracht. Es sind Alternativen, die einander abstoßen, also sich voneinander abgrenzen, und einander anziehen, also auch Austauschprozesse vornehmen können. So wie unter dem Akteursaspekt die Sicherheit vor der Revision rangiert, also Komplexitätsreduktion vor Komplexitätsbewahrung, so rangiert unter dem Inhaltsaspekt die Ausscheidung von Alternativen vor der Zuspitzung, der Kompromiß vor der Konfrontation.

Dennoch bleibt auch im Bundestag die Komplexität in dem Sinne bewahrt, als die Alternative auch bei Einstimmigkeit rekonstruierbar ist oder zumindest das Verfahren eine Alternative **zugelassen** hätte. Die Verfahren sind grundsätzlich darauf ausgelegt, daß auch gegenüber der Zustimmung zur Änderung der Kostenpauschale für Gerichtsvollzieher ein alternativer Vorschlag seinen Platz hätte. Die Alternative ist strukturell gesichert. Wenn es keine mehrfachen Positionen gibt zu einer Frage, dann ist die Alternative zur Zustimmung die Nicht-Entscheidung. Eine einhellige Zustimmung ist zugleich die Ablehnung einer Nicht-Entscheidung.

Bewahrung gesellschaftlicher Komplexität bedeutet hier: Die unterlegene Position ist nicht von der Bildfläche verschwunden, sondern wird deutlich sichtbar vorgehalten - sei es in Form einer inhaltlich begründeten Entscheidungsvariante, sei es in Form einer implizit oder explizit begründeten Nicht-Entscheidung. Dadurch wird ein begrenzter Raum von Verweisungsmöglichkeiten geschaffen, von Möglichkeiten, die aufeinander verweisen könnten. Vor allem die siegreiche Position kann sich zu ihrer Rechtfertigung immer auf die Minderheitsalternative berufen. Und die unterlegene Position kann ständig rekonstruiert werden und Stoff zur Revision bieten.

Dieser Grundsatz, dieses Strukturprinzip, bewirkt Legitimität - was sich als Folgebereitschaft für die Entscheidungen beispielsweise über das Arbeitsförderungsgesetz oder über die Besetzung des Amtes des Wehrbeauftragten oder über den Proporzschlüssel im Ausschuß zur Kontrolle der Geheimdienste niederschlägt. Folgebereitschaft ist deshalb gesichert, weil die Entscheidungen aus Verfahren hervorgegangen sind, in denen innerhalb des akzeptierten Rahmens Alternativen gebildet worden sind oder hätten werden können und zwischen den Alternativen entschieden wurde oder hätte entschieden werden können. So ist schrittweise Komplexität reduziert, aber die schrittweise selektierte Komplexität ist zugleich bewahrt worden. Zwischen den Alternativen ist Vergleich möglich, die Entscheidung kann revidiert werden (170).

Zusammengefaßt: Parlamentarische Verfahren ordnen die inhaltlichen Positionen zu entscheidungsfähigen Alternativen, die letztlich auf Ja-Nein-Entscheidungen zuzuspitzen sind. Dies können Entscheidungen über Personalfragen oder über sogenannte Sachfragen oder über Prozedurfragen sein. Mit einer jeder solchen Bündelungen zu **Programmen** und der schrittweisen Abstoßung alles dessen, was nicht in einer Entscheidung als Mehrheits- und Minderheitsposition auszuweisen ist, wird die in den Verfahren eingelassene Entscheidungsstruktur in inhaltlicher Hinsicht bestätigt. Dazu gehört auch, daß die Alternativen in Ausschüssen zu gemeinsamen Positionen verschoben werden können und daß die Alternative dann nur noch in der Zustimmung zum Konsens oder im Dissens dazu besteht. Dazu gehört auch, daß grundsätzliche Problematisierungen oder ein Aufrollen der Prämissen nicht stattfinden dürfen - ein Vorgehen, was das Verdikt "unpolitisch" nach sich zieht (171). Jede Entscheidung geht in die nächste als Prämisse ein. Die inhaltliche Struktur läuft auf die Herstellung einer entscheidungsfähigen Alternative zu. Dies wird von Zug zu Zug bestätigt.

Und schließlich wird auch das Prozeßmuster der Entscheidung durch den Vollzug parlamentarischer Verfahren bestätigt. Die prozeduralen Prämissen - das sind Verlaufsregeln, die die Komple-

xität des Entscheidungsprozesses reduzieren, aber reversibel halten - werden in den parlamentarischen Routinen bei jedem Durchlauf aktualisiert und bestätigt. Dies betrifft die nächste Dimension.

5.1.4. Parlament und das Prozeßmuster der Entscheidungsstruktur: Prozeduralisierung von Entscheidungsprozessen

Die parlamentarischen Verfahren haben Einfluß auf den Prozeß politischer Entscheidungen. Ob Wahl, Gesetzgebung, Untersuchung oder Geschäftsordnung - alle diese Verfahren prägen den politischen Prozeß, also den strukturierten Ablauf politischer Auseinandersetzung von der Wahrnehmung einer politischen Frage bis hin zur bindenden Entscheidung und deren Umsetzung.

Die Aufteilung in Abschnitte, die terminliche Begrenzung, die Synchronisierung verschiedener Teilprozesse, die Vermittlung von kurzfristigen und langfristigen Perspektiven - die Prozessualität der Entscheidung beschränkt sich nicht auf das Verfahren der Geschäftsordnung. In diesem spezifischen Verfahren allerdings werden die Prozeduren zum eigentlichen Thema der Auseinandersetzung gemacht. Aber auch bei der Gesetzgebung, der Wahl und der Untersuchung bildet die Festlegung der Prozeduren einen zentralen Bestandteil.

Von daher wird die Prozessualität zur eigenen Dimension, weil es auch zum eigenständigen Thema werden kann und unabhängig von den anderen Dimensionen verschiebbar ist. Politische Entscheidungen laufen auch deshalb über das Parlament, weil sie dort von einem bestimmten **Prozeßmuster** geprägt werden. Dieses Prozeßmuster wird in einer Weise durch die parlamentarischen Verfahren beeinflusst, daß Legitimität für die Entscheidungen erzeugt wird. Diese Erzeugung von Legitimität will ich - analog zur Einbindung in der Akteurs- und zur Alternativenbildung in der Inhaltsdimension - Prozeduralisierung nennen. Die Verfahren werfen ein festes Netz an Regeln über den Prozeß parlamentarischer Interaktionen und beantworten die Frage: Wann wird unter welchen Bedingungen welcher Teil einer Entscheidung getroffen?

Jede Interaktion - ob innerhalb der Regierungsfraktion oder zwischen den verschiedenen Oppositionsfraktionen, ob im Ausschuß oder im Plenum, ob zur Umweltpolitik oder beim konstruktiven Mißtrauensvotum - wird gestützt durch ein Gerüst parlamentarischer Prozesse, das sich mit jeder Problembearbeitung, mit jedem Durchlauf eines Verfahrens reproduziert, aber dabei immer wieder verändert.

Wie die Wahl vonstatten geht, in Form welcher Abläufe - das ist hier von Belang. Nicht von Belang ist, was oder wer von wem gewählt wird. **Wie** ein Gesetz prozessiert wird, wann welche Etappen einsetzen und welche zeitlichen Spielräume bestehen, das soll unter diesem Aspekt sichtbar werden.

Durch das Verfahren der Untersuchung wird das Prozeßmuster der politischen Entscheidungen strukturiert, die sich aus der Aufklärung vergangener Sachverhalte ergeben: Schlußfolgerung folgt auf Feststellung, Feststellung folgt auf öffentliche Thematisierung eines Sachverhalts. Diese Ab-

folge kann nicht umgekehrt werden. Die Rechte und Pflichten der Beteiligten differieren nach dem jeweiligen Stadium der Untersuchung, so fallen z.B. die Rechte der Opposition unterschiedlich aus bei der Beantragung, bei der Durchführung und bei der Auswertung der Untersuchung.

Die prozessuale Dimension läßt deutlich die reflexiven Züge der Verfahren hervortreten. In den Verfahren wird die Struktur des parlamentarischen Handelns selbst thematisiert. Die Verfahren organisieren auch den Streit um den parlamentarischen Streit (172). Die reflexive Komponente konzentriert sich im Verfahren der Geschäftsordnung. In einem Produkt dieses Verfahrens, der kodifizierten Geschäftsordnung des Bundestages, ist unter anderem festgelegt, wie die Beratungsabläufe auszusehen haben, wie eine Abstimmung korrekt verläuft, wie eine Fragestunde anberaumt wird usw.

Aber das reflexive Moment ist nicht auf die Geschäftsordnung als Rechtsdokument bzw. als Verfahren beschränkt: Auch in der Untersuchung werden zukünftige Usancen parlamentarischen Handelns festgelegt bzw. Festlegungen geändert. In dieser Dimension geht es bei allen vier Verfahren um die Wirkung, die sie auf das Prozeßmuster ausüben. Um diese Wirkung gibt es zum Teil heftige Auseinandersetzungen. Beispielhaft ist die lange und erbitterte Diskussion im englischen Parlament, ob eine Regel eingeführt wird, mit der ein Abschluß einer Debatte zu einem strittigen Punkt möglich gemacht werden soll. Dies war eine Reaktion auf die Filibuster-Taktik einiger irischer Abgeordneter.

Die Verfahren, insbesondere natürlich die Festlegung und Reproduktion der in der Geschäftsordnung normierten Prozeßvorschriften, strukturieren die parlamentarischen Entscheidungen. Bei der Festlegung von entsprechenden Geschäftsordnungsvorschriften wie dem Ablauf von Ausschuß- und Plenumsberatungen wird ihre strukturierende Bedeutung besonders deutlich. Die Festlegung der Strukturierung nimmt der Bundestag selbst vor - er ist in dieser Hinsicht autonom. Die Auswahl unter den Alternativen bei der Festlegung der Vorgänge kann er selbst treffen. Diese Strukturierung der Interaktionsprozesse durch das Netz an Regeln, das von den Verfahren geknüpft wird, reduziert die Komplexität gesellschaftlicher Umwelt für das parlamentarische Handeln. Das Handeln wird in seinem Ablauf strukturiert.

Dabei gehen Interessen ein, und auch die Geschäftsordnung läßt sich mit Mehrheit ändern; dennoch bewirken die Verfahren eine Strukturierung, von der alle Akteure bei allen Inhalten beeinflußt werden, nicht nur die Minderheiten. Komplexitätsreduktion drückt sich auch hier dadurch aus, daß der Spielraum enger wird. Das zeitliche Band ist so geknüpft, daß bestimmte Eskapaden nicht mehr möglich sind.

Andererseits bewirken die Verfahren eine Wahrung der Komplexität: Die durch die Regeln ausgeschlossenen Möglichkeiten bleiben präsent. Die Regeln sind Entscheidungen des Bundestages; wie andere sind auch sie mit Mehrheit und Minderheit beschlossen. Das bedeutet also, daß sie reversibel sind, daß sie mit Mehrheit aufgehoben werden können und daß eine andere, besser oder geeigneter erscheinende Regelung des parlamentarischen Ablaufs durchgesetzt werden kann. Die ausgeschlossene Möglichkeit könnte also, sofern sie nicht mit Verfassungsgrundsätzen kollidiert, mit Mehrheit gewählt werden und fortan das weitere Verhandeln prägen. Dies gilt ebenso für die

anderen Verfahren: Auch in Wahlen und Gesetzgebung kann sich eine Praxis des Ablaufes durchsetzen, die bislang durch die Strukturierung ausgeschlossen war. Ansonsten wäre keine Weiterentwicklung der parlamentarischen Verhandlungsprozesse möglich.

Dies bedeutet zusammengefasst: Die Strukturierung der Abläufe durch explizite Entscheidungen, Gewohnheit und durch stetige Reproduktion impliziert eine Minimierung der Spannbreite an Handlungsmöglichkeiten: "Als Zukunftsplan absorbiert das Verfahren Gewißheit, als Geschichte wird es Bindung" (173). In beide Richtungen des Zeithorizontes also reduziert es Komplexität. Zugleich aber bleibt deutlich, daß zu diesen Strukturierungen jeweils Alternativen existieren und daß eine Änderung der Struktur grundsätzlich möglich ist. Die Menge der Handlungsmöglichkeiten ist damit im Verfügungsbereich des politischen Systems; die gültige Version ist ein Ausschnitt. Die Wahl dieser Teilmenge wird dadurch reversibel gehalten, daß die Alternativen grundsätzlich rekonstruierbar sind (174).

5.1.5. Parlament und Legitimation

Kurzum: Politische Entscheidungen laufen über das Parlament, weil dort Verfahren vollzogen werden, die in der Lage sind, Legitimation zu erzeugen, also die Legitimität der Entscheidungsstruktur zu reproduzieren. Immer wieder wird mit jeder einzelnen Entscheidung das Schema von Mehrheit und Minderheit bestätigt, immer wieder wird mit jeder einzelnen Entscheidung die Komplexität schrittweise auf eine Ja-Nein-Alternative reduziert; immer wieder werden mit jeder einzelnen Entscheidung die Prämissen der Entscheidung und die prozeduralen Regeln des Vorgehens bestätigt. Prinzip ist dabei die Reduktion und Bewahrung von Komplexität, deren mehrfache Ausprägung als Rollen, als Programme und als Prozeduren in ihrer Kombination die legitimierende Wirkung ergibt. Politische Entscheidungen laufen über das Parlament, weil sie dort von einem bestimmten Akteurmuster bzw. einem bestimmten Inhaltsmuster bzw. einem bestimmten Prozeßmuster geprägt werden. Die parlamentarischen Verfahren beeinflussen die Muster dergestalt, daß Folgebereitschaft für die Entscheidungen gesichert wird. Die Beeinflussung des Akteurs hatte ich unter dem Stichwort Einbindung, die des Inhaltsmusters unter dem Stichwort Alternativenbildung, die des Prozeßmusters unter Prozeduralisierung zusammengefaßt.

Diese Reproduktion ist im Entscheidungssystem fest eingelassen. Sie ist institutionalisiert, so daß nicht jedes Mal neu kalkuliert werden muß, ob ein parlamentarischer Durchlauf wieder einmal notwendig ist oder ob noch aus den Beständen gezehrt werden kann.

Das Parlament ist ein Knoten von zentraler Bedeutung für das Legitimationsnetz. Es gibt funktionale Äquivalente für einzelne Leistungen. So sind die Publikumsmedien durchaus in der Lage, ähnliche Effekte beim Verfahren Untersuchung zu erzielen - Stichworte dafür sind Aufdeckung von Skandalen und investigativer Journalismus. Aber die Institutionalisierung der Verfahren hat eine Konzentration von Aufgaben bei einzelnen Einrichtungen des Parlamentes ergeben: Ein Aus-

schuß zum Beispiel kann Verfahrensteile der Untersuchung und zugleich der Gesetzgebung übernehmen.

Ein funktional deckungsgleiches Äquivalent zum Parlament ist nicht in Sicht, allenfalls Ergänzungen und Ersatz für einzelne spezifische Teile. Weder Rätedemokratie noch Scientokratie oder Expertokratie haben in den vorliegenden Ansätzen, die empirisch überprüfbar sind, eine vergleichbare Effektivität in der Durchführung der Verfahren an den Tag gelegt. Noch viel weniger haben Herrschaftskonstellationen, die auf Charisma oder auf Tradition bauen, den Grad an Legitimität erreicht, den parlamentarisch gestützte Herrschaft mit Stabilität, Flexibilität und Kontinuität zu verbinden in der Lage ist. Vor allem aber verfügt das Parlament selbst über eine große Palette von Möglichkeiten, wie es die Verfahren vollzieht und wie es sie ausgestaltet. Die Differenzierung der Dimensionen und Verfahren hat ein breites Band an Möglichkeiten für Kombinationen, Schwerpunkte, Variationen usw. ermöglicht. Je mehr Möglichkeiten ein politisches System vorhält, je mehr Möglichkeiten es hat, Legitimität je nach Lage der Dinge zu erzeugen, einzelne Möglichkeiten zurückzustellen, andere zu bevorzugen, desto stabiler und flexibler wird es. Es sind die Synergieeffekte der Verfahren und Dimensionen, die es dem Parlament erlauben, Legitimität in ausreichendem Maße zu reproduzieren.

Es gibt mittlerweile einige Erfahrungen, welche parlamentarischen Konstellationen nur geringe Beiträge zur Legitimation erbringen. So ist die Große Koalition Ausdruck und Katalysator des politischen Hintergrundes, der dann auch eine **außer**parlamentarische Opposition hervorbrachte. Eine politische Alternative war innerhalb des Regierungssystems nicht mehr in dem Maße erkennbar, wie es notwendig gewesen wäre, um politische Opposition einzubinden. Hingegen hat es der Reichstag in der Weimarer Republik nicht vermocht, die auseinanderstrebenden Momente der Gesellschaft in einer Form zu bündeln, die Politik ermöglicht hätte, die also die Komplexität gesellschaftlicher Positionen und Vorgehensweisen hinreichend reduziert hätte.

Es gibt andererseits Erfahrungen, welche Konstellationen höhere Beiträge zur Legitimation erbringen. Die Parlamentarisierung der neuen sozialen Bewegungen durch die "GRÜNEN" ist ein Beispiel für die Einbindung einer Opposition. Allerdings belegt die Bildung einer eigenständigen Partei auch, daß Sozialdemokratie und Christdemokratie diese Einbindung nicht leisten konnten.

Große Koalition und Parlamentarisierung der neuen sozialen Bewegungen waren - allgemein formuliert - auch Prozesse der Reduktion von Komplexität: Im ersten Falle wurde Komplexität nicht mehr innerhalb des Spektrum bewahrt und äußerte sich in außerparlamentarischer Organisationsform. Im anderen Falle wurde gesellschaftliche Komplexität nicht mehr in Form der etablierten Parteien im parlamentarischen Spektrum bewahrt, konnte aber dadurch im Rahmen des Parlamentes gehalten werden, daß sich das Parteienspektrum erweiterte.

Damit sind die Eckpunkte für eine Funktionsleistung des Bundestages benannt: Ein Parlament erbringt eine Leistung, die unterhalb seiner Möglichkeiten liegt, wenn es zu scharf gesellschaftliche Komplexität selektiert und das gesellschaftliche Spektrum an Akteuren, Inhalten und Prozessen nicht mehr präsent hält; und es bleibt ebenfalls unter seiner Leistungsmöglichkeit, wenn es zu we-

nig gesellschaftliche Komplexität selektiert, wenn trotz Einbindung, Zuspitzung der Entscheidung und Prozeduralisierung die Differenz von Parlamentsarena und gesellschaftlichem Spektrum zu wenig deutlich wird.

Indikator für Legitimationsschwächen des Parlamentes sind folglich nicht Phänomene wie ein hoher Anteil an Vorlagen, die einstimmig den Bundestag passieren, oder die schwache Präsenz von Abgeordneten im Plenum. Indikatoren sind dort zu suchen, wo gesellschaftliche Diskussionen auf einem Niveau und in einer Breite verlaufen, die im Bundestag nicht erreicht werden, wenn also z.B. die Frage nach der Programmviefalt in Neuen Medien vom Bundestag aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht behandelt werden kann, dies aber der Punkt ist, der in der öffentlichen Diskussion vorherrscht; wenn z.B. gesellschaftlicher Widerstand an Stellen aufbricht, an denen der Bundestag völlige Einmütigkeit bekannt hat, wie z.B. im Falle der Kernenergie und der Volkszählung.

Es gibt nicht eine einzige oder eine einzig richtige Art, Legitimität zu reproduzieren, und nicht eine einzelne spezifische Kombination von Verfahren. Somit gibt es auch keine parlamentarischen Rezepte. Hier ist Spielraum gegeben, und ich will prüfen, inwieweit der Bundestag diesen in politischer und rechtlicher Hinsicht nutzt. Wie also formt der **Bundestag** seine spezifische Form der Verfahren aus, mit denen er Legitimation erzeugt? Die spezifische Form, in der der Bundestag die parlamentarische Funktion erfüllt, ist eine Variable, deren Gestalt von vielen Faktoren abhängt und die sich mit den Herausforderungen ändern kann.

5.2. Kompetenzbasis und Aufgabenstruktur des Bundestages

Ich habe den funktionalen Standort **des** Parlaments generell bestimmt und mich weitgehend der Abbildung dieser Bestimmung auf eine einzelne Ausprägung von Parlament, den US-amerikanischen Kongreß, den Bundestag oder das House of Commons, enthalten.

Dies soll nun als Grundlage dienen, um zu klären, wie sich diese allgemeine Funktion im rechtlichen Kompetenzbereich bzw. in der politischen Aufgabenbestimmung des Bundestages ausdrückt. Im folgenden wird also eine Konkretisierung des Gegenstands vorgenommen.

5.2.1. Der Rahmen: Rechtliche Kompetenzen des Bundestages

Die rechtliche Bestimmung des parlamentarischen Handlungsbereichs - kodifiziert vor allem im Grundgesetz und in der Geschäftsordnung des Bundestages sowie konventionalisiert in langer parlamentarischer Erfahrung - ist verbindlich, aber sie ist nicht sakrosankt. Vor allem determiniert sie nicht, welche spezifische Entscheidung in einer politischen Frage getroffen werden muß; sie schränkt eher allgemein den Spielraum gegenüber den anderen Verfassungsorganen ein und sorgt für Begrenzungen, aber sie schreibt nicht vor, was sich innerhalb dieser Grenzen ergibt (175). Auf

Dauer kann ein Wandel in den politischen Aufgaben nicht ohne Wirkung auf die rechtlichen Kompetenzen bleiben. Im politischen Handeln wiederum ergeben sich Möglichkeiten, den rechtlichen Rahmen zu verändern - sofern die Kräfteverhältnisse es zulassen.

Da die rechtlichen Kompetenzen das politische Handeln von Institutionen begrenzend strukturieren, sind sie auch für eine politikwissenschaftliche Perspektive von Interesse. Die normative Grundlage des Bundestages, an der uns vor allem die Kompetenzen interessieren, setzt sich aus vier Bestandteilen zusammen: Zuvörderst das Grundgesetz, der Rahmen politischen Handelns überhaupt (176); dann die philosophischen und rechtlichen Traditionen, auf denen die Verfassung fußt; schließlich die kodifizierten Rechtsvorschriften, die aus dem Grundgesetz abgeleitet worden sind und die zum Teil Verfassungsrang besitzen, wie die parlamentsrelevante Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (177), zum Teil keinen Verfassungsrang besitzen, wie die Geschäftsordnung des Bundestages. Und endlich die zumeist mit Bedacht nicht kodifizierten, sondern lediglich konventionalisierten Vorschriften (178).

Aus all dem ergibt sich ein Satz an Kompetenzen für den Bundestag - gemeinsam ist diesen Elementen trotz ihrer völlig verschiedenen rechtlichen Qualität die Funktion: Sie bilden ein Gerüst für parlamentarisches Handeln, einen normativen Rahmen, innerhalb dessen sich parlamentarische Entscheidungen zu bewegen haben, an dem ablesbar ist, ob ein Handeln sich parlamentarisch nennen kann, oder ob es das nicht kann. Sie schränken den Spielraum für parlamentarisches Handeln ein und damit schränken sie zugleich den Spielraum für das Handeln anderer Organe ein. Denn Grenzen weisen immer auch nach außen.

Wie also ist es um den rechtlichen Spielraum bestellt, der sich dem Bundestag in der Ausführung seiner Legitimitätsfunktion bietet?

a) Normative Basis: Das Verhältnis der Gewalten (179)

(aa) Verfassungen verfolgen in ihrer Normsetzung für politisches Handeln ein doppeltes Ziel: Sie wollen Spielräume erhalten - für den einzelnen, für gesellschaftliche Gruppen, für einzelne Regionen und Kulturen, für politische Positionen. Dies erfordert zum einen eine Monopolisierung von Gewalt und damit die Garantie eines bestimmten Grades gesellschaftlicher Sicherheit. Dies erfordert zum anderen Vorkehrungen, daß diese Monopolisierung von Gewalt nicht in schrankenlose staatliche Macht überführt werden kann, sei es in Macht des Staates generell, sei es in die Macht einzelner staatlicher Instanzen.

Gesellschaftliche Spielräume zu erhalten, erfordert also zugleich Monopolisierung gesellschaftlicher Gewalt und Beschränkung staatlicher Macht.

Zentrale Aufgabe des Verfassungsrechts ist es folglich, eine normative Basis für die Verteilung staatlicher Macht zu finden und dementsprechend die Institutionen - so auch das Parlament - mit Kompetenzen auszustatten: Leitend dafür ist die Idee der **Gewaltenteilung**. Ihre Wurzel ist im Li-

beralismus zu finden (180): Individuelle Freiheit sei vor allem dann gesichert, wenn die Machtfaktoren sich wechselseitig begrenzen und kontrollieren. Auf dieser Basis hat sich mit der Zeit ein "hochkomplexes Kontrollsystem" (Achterberg) auf allen staatlichen Ebenen entwickelt.

Eine Verfassung versucht, die Verteilung staatlicher Macht unter den jeweiligen Bedingungen in eine Ordnung staatlicher Organe umzusetzen, indem die Organe über spezifische Kompetenzen definiert und sie einander zugeordnet werden. In dieser Organordnung greifen die Organe wie Regierungen, Parlamentskammern, Verwaltungsgliederungen ineinander, um staatliche Macht aufzuteilen und staatliche Aufgaben zu erfüllen - letztlich also, um Spielräume zu erhalten und um zu verhindern, daß ein Organ zuviel staatliche Macht auf sich vereinigt. Die Organordnung setzt also in jeweils spezifischer Weise die Idee der Gewaltenteilung um. Dabei werden die Organe den verschiedenen Gewalten zugeordnet, damit sich nicht in einem einzelnen Organ alle staatlichen Gewalten vereinigen.

(ab) Das **Grundgesetz** und die verfassungsrechtliche Praxis der Bundesrepublik ordnen die Organe aber den Gewalten auch nicht so zu, daß die Gewalten sauber nach Organen getrennt wären, wie es z.B. die amerikanische Verfassung anstrebt, sondern sie sorgen dafür, daß immer mehrere Organe einer Gewalt zugeordnet sind. Sie sorgen für eine **Verschränkung** der Organe. So haben zum Beispiel an der staatlichen Gewalt der Legislative die Regierung, die Verwaltung und das Parlament Anteil; das Bundesverfassungsgericht wirkt ebenfalls mit. Die zweite Kammer, der Bundesrat, wird von den Vertretern der Länderregierungen gebildet. Dafür werden die obersten Richter als Vertreter der Judikative vom Bundestag gewählt. Bundespräsident und Kanzler, die Spitzen der Exekutive, werden vom Parlament gewählt (181).

Dadurch wird verhindert, daß ein Organ gegenüber anderen Organen einen zu großen Machtvorteil gewinnt, weil es eine der Gewalten oder gar mehrere monopolisieren kann. Es muß die Ausübung der einzelnen Gewalt immer mit anderen Organen abstimmen: bei der Gesetzgebung mehr, bei der Rechtsprechung weniger. Die Staatsgewalt ist also aufgeteilt in einzelne Gewalten, die Gewalten werden von Organen wahrgenommen, und keine der staatlichen Organe übt eine der Gewalten allein aus. Die Verschränkung sorgt dafür, daß die Organe einander wechselseitig kontrollieren und aufeinander angewiesen sind. Das Grundgesetz hat insgesamt eher für eine wechselseitige Einflußnahme der Organe als für ihre Abschottung gesorgt. Dies ist in der Verfassungspraxis noch verstärkt worden (182).

(ac) Der **Bundestag** ist Teil dieses Geflechts der Gewalten. Vor dem Bundestag müssen andere Organe durch Zuteilung von Kompetenzen geschützt werden; mittels des Bundestages werden andere Organe in ihrer Ausübung einer Gewalt beschränkt. An seinem Status und an seinen Kompetenzen ist das Verhältnis der Gewalten gut abzulesen. Entsprechend wandelt sich auch die Struktur der Auseinandersetzung in und um das Parlament (183). Mit der Entwicklung hin zum allgemeinen Wahlrecht bildete das Parlament im System der Gewaltenteilung mehr und mehr den institutionel-

len Ausdruck der Volkssouveränität (184). Seine zentrale Kompetenz ist die Repräsentation; Parlamente werden zu obersten Repräsentativorganen. Im Gedanken der Repräsentation ist zugleich eine Selbständigkeit gegenüber den gesellschaftlichen Kräften enthalten: Das - in sich fraktionierte - Parlament bringt den **Volkswillen** zum Ausdruck, es bringt ihn aber eben auch zum **Ausdruck**. Die Institution Parlament repräsentiert das Volk nach eigenen Regeln und verfügt deshalb über einen mehr oder weniger abgesicherten Spielraum im Verhältnis der staatlichen Gewalten.

Folglich definiert sich der Bundestag auch nicht einzig und allein über eine Kompetenz, die aus einer Gewalt herrührt. Der Bundestag ist mehr als Legislative und es ist zugleich weniger als die Legislative: Er hat auch noch andere als legislative Kompetenzen, so z.B. die Wahl des Regierungschefs, und er hat andererseits die Legislative nicht monopolisiert, sondern ihm obliegen nur bestimmte Teile dieses Prozesses. Der Bundestag füllt also nicht nur eine einzelne normativ vorgegebene Kompetenz aus, sondern er verfügt über einen differenzierten Kompetenzbereich, der sich aus verschiedenen Gewalten speist.

Die normative Basis des Bundestages ist also kein säuberlich getrennter Ausschnitt aus dem Spektrum staatlicher Gewalten, sondern besteht aus einer komplexen Verschränkung der Gewalten, die dadurch erreicht wird, daß das Parlament Kompetenzen realisiert, die verschiedenen Gewalten entstammen. Dadurch kommt es zu einem intensiven und vielfältigen Miteinander der Organe. Beim Bundestag ist die Verschränkung der staatlichen Gewalten besonders intensiv ausgeprägt.

Was aber sind dies im einzelnen für Kompetenzen? Welche Zuständigkeiten hat der Bundestag im Spektrum der Organe und Gewalten? Rechtlich gesehen machen den Bundestag acht Kompetenzbereiche aus.

b) Kompetenz: Wahl

Zunächst ist die Auswahl unter vorgeschlagenen Kandidaten für politische Führungspositionen außerhalb des Parlaments zu nennen (185), vor allem die Besetzung des Amtes des Regierungschefs durch das Bundestagsplenum. Über das Recht, die Bundesminister zu wählen, verfügt der Bundestag nicht. Das Kabinett ist kein Bundestagsausschuß.

Diese Kompetenz ist deutlich begrenzt, wie sich an der Möglichkeit einer Ablösung des Bundeskanzlers zeigt. Dennoch sichert die Wahl des Bundeskanzlers, daß die Regierung von einer Mehrheit des Bundestages abhängt. Trotz des komplizierten Ablösungsverfahrens hat der Bundestag eine Schlüsselstellung inne, denn ohne die Mehrheit des Hauses kann ein Kandidat nicht Bundeskanzler werden, und ohne sie kann er es nicht bleiben. In dieser Konstruktion steckt der Dreh- und Angelpunkt unseres Institutionensystems: Die Regierung steht und fällt mit der Mehrheit im Bundestag - nicht mit dem Wohlwollen des Staatsoberhauptes, nicht mit der Mehrheit der Stimmen der Wähler, nicht mit einem Votum der Versammlung der Ministerpräsidenten der Landesregierungen oder einem der Vorsitzenden der Parteien - wer politisch führen will, muß eine Mehrheit des Bundestages hinter sich versammeln.

c) Kompetenz: Beschluß von Gesetzen

Eine weitere Kompetenz ist der Beschluß von Gesetzen (186). Der Bundestag hat wie auch der Bundesrat das Recht auf Initiative von Gesetzen. Vor allem aber erlangt kein Gesetz ohne seinen Beschluß Rechtskraft. Die Gesetzgebung ist insgesamt ein rechtlich komplizierter Prozeß, in den vor allem Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung spezifische Kompetenzen einbringen.

Die Verrechtlichung weiterer Bereiche wie auch die Verlagerung von Kompetenzen auf den Bund haben den Bundestag in seiner Schlüsselstellung für die Gesetzgebung gestärkt. Rechtlich schwächend hat sich ausgewirkt, daß die Gesetzgebung des Bundes an anderen Stellen an Bedeutung verliert. So kann Recht auch über Rechtsverordnungen auf der Basis bereits erlassener Gesetze gesetzt werden, wovon die Bundesregierung in mehreren Bereichen regen Gebrauch macht. Weiterhin sind einige Kompetenzen an internationale und supranationale Instanzen abgegeben worden (187). Dies hat der Bundestag auch nicht durch die Parlamentarisierung dieser Instanzen wettmachen können.

Dennoch bleibt dem Bundestag die Schlüsselstellung im Gesetzgebungsverfahren. Bei ihm laufen die Fäden zusammen: Sein Beschluß ist notwendig, um einem Vorhaben Gesetzeskraft zu verleihen. Der Bundestag ist die zentrale Institution der Legislative, aber er ist nicht die Legislative allein (188).

d) Kompetenz: Budgetfeststellung

Das Budgetrecht als klassisches parlamentarisches Recht ist im Grundgesetz so gesichert, daß in einem eigenen Abschnitt ("Finanzwesen") vorgeschrieben ist: "Der Haushaltsplan wird durch das Haushaltsgesetz festgestellt." (189) Der Bundestag hat folglich auch hier eine rechtliche Schlüsselposition. Dies hat sich auf den Haushaltsausschuß des Bundestages übertragen, der zwischen den Haushaltsgesetzen die fälligen und drängenden Umschichtungen genehmigen muß (190). Auch hier gilt, daß der Bundestag aus seiner Schlüsselposition kein Entscheidungsmonopol machen kann: Bundesregierung und Bundesrat verfügen über ausgewiesene Rechte im Haushaltsbereich.

e) Kompetenz: Mitwirkung an politischer Entscheidung

An gesonderter Stelle ist das Recht des Bundestages auf Mitwirkung an politischen Entscheidungen festgelegt. Der detailliert geregelte Ablaufplan (191) für die Beratung von Vorlagen und die gewohnheitsrechtlich gesicherte Einbeziehung der Opposition - z.B. über die Vergabe von Ausschußvorsitzen - machen Mitwirkung zu einer parlamentarischen Kompetenz, die nicht zu umgehen ist, sofern die fällige Entscheidung eine haushaltsrelevante oder gesetzgebungsrelevante Seite hat.

f) Kompetenz: Kontrolle

Demgegenüber fällt die Kontrolle des Regierungshandelns eher retrospektiv aus (192): Sie bildet einen so selbstverständlichen Teil des parlamentarischen Kompetenzbereichs, daß er nicht explizit im Grundgesetz erwähnt oder definiert wird; dort sind lediglich einige Instrumente zur parlamentarischen Kontrolle der Regierung genannt (193). Allerdings ist vorgeschrieben, daß die Kontrolle punktuell, retrospektiv und fallbezogen zu sein hat und nicht in den Kompetenzbereich weiterer Verfassungsorgane eingreifen darf - so z.B. nicht in den anderer Kontrollinstanzen wie der Verfassungs- oder der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der größte Teil des Kontrollinstrumentariums ist in der Geschäftsordnung des Bundestages festgelegt; darunter fallen ausschlußbezogene Rechte - wie das Herbeirufen eines Regierungsmitgliedes -, vor allem aber verschiedene Frageformen für die Plenarsitzung, alles also eher Instrumente mit öffentlicher Wirkung.

Insbesondere der Opposition kommt im Bundestag das Kontrollrecht zu (194). Aber auch den Mehrheitsfraktionen stehen die Kontrollmöglichkeiten offen.

g) Kompetenz: Untersuchung

Eigens niedergelegt, vor allem im Artikel 44 des Grundgesetzes, ist das Recht des Bundestages, Untersuchungen zu führen. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen und hat deutlich markierte Grenzen. Ich werde auf diesen Punkt ausführlich zurückkommen.

h) Kompetenz: Öffentlichkeit der Debatte

Insbesondere im Zusammenhang mit den beiden letzten Kompetenzen steht das Recht des Bundestages auf Öffentlichkeit der im Zusammenhang seiner Arbeit geführten Auseinandersetzungen: "Der Bundestag verhandelt öffentlich", heißt es lapidar in dem dieses Befugnis einräumenden Artikel 42 des Grundgesetzes. In diesem Satz ist ein Jahrhunderte währender Kampf um das Recht auf Öffentlichkeit parlamentarischer Auseinandersetzung zusammengefaßt. Den mit parlamentarischen Weihen ausgestatteten politischen Positionen wird das Recht eingeräumt, sich in geregelter Ablauf öffentlich auseinanderzusetzen.

Mit dem Recht des Parlaments, das in ihm vertretene Spektrum der Positionen öffentlich darzustellen und miteinander in Wettstreit treten zu lassen, sind zwei Rechte verbunden: Abgeordnete und Fraktionen (195) sind berechtigt, gesellschaftliche Positionen zu artikulieren, und sie sind berechtigt, für ihre jeweiligen Überzeugungen zu werben. Die öffentliche Verhandlung garantiert so zwei implizite Rechte.

Das klassische Instrument zur Wahrnehmung dieses Rechts ist die Plenumsdebatte, die sich im Laufe der Zeit in vielfacher Form ausdifferenziert hat. Das Interpellationsarsenal hatte ich bereits beim Kontrollrecht aufgezählt. Alle diese Kontrollinstrumente sind, da sie auf die Plenumsdiskus-

sion zugeschnitten sind, zugleich Instrumente zur Wahrung des Öffentlichkeitsrechts - ein Hinweis darauf, daß beide Rechte und ihre Wahrnehmung eng miteinander verbunden sind (196).

i) Kompetenz: Autonome Entwicklung

Schließlich und endlich ist das Recht auf autonome Gestaltung der eigenen Entwicklung zu erwähnen: Die Regelung der Prozeduren innerhalb des Bundestages obliegt einzig und allein dem Bundestag selbst. Die Geschäftsordnung z.B. muß zu Beginn jeder Legislaturperiode neu beschlossen werden. Damit regelt der Bundestag seine internen Entscheidungsprozesse. Dies impliziert das Recht, von außen kommende Eingriffe in die Regelung seiner Verfahren abzuwehren (197).

j) Der Bundestag rechtlich gesehen: Ausdruck und Garant liberal-demokratischer Verfassungsgrundsätze

Mit diesem Kranz an Befugnissen wird der Bundestag zum Garanten von Prinzipien einer liberal-demokratischen Verfassung innerhalb des Staates. Der Bundestag mit seinem Gerüst aus acht Kompetenzen ist der rechtliche Versuch, über den Grundgedanken der Repräsentation eine kulturelle Prämisse wie Volkssouveränität mit dem geregelten Miteinander der Staatsorgane zu verbinden, dabei eine doppelte Grenze einzuhalten - gegenüber dem Volk ebenso wie gegenüber der Regierung - und somit auch einen eigenen rechtlichen Raum zu definieren.

Rechtlich gesehen sind die Kompetenzen des Bundestages eine Art Transmissionsriemen, mit dem die Kraft spezifischer normativer Prämissen in den Staat übertragen werden soll. Über die Kompetenzen des Bundestages sollen die Prinzipien der Verfassung auch in Alltag politischer Entscheidung zur Geltung gebracht werden.

In diesen Kompetenzen finden wir eine spezifisch bundesrepublikanische rechtliche Sedimentierung des erläuterten funktionalen Zusammenhangs, in dem jedes Parlament grundsätzlich steht. Diese Kompetenzen sind nicht widerspruchsfrei, und sie sind nicht ehern festgelegt. Um die Kompetenzen gibt es Auseinandersetzungen, aus denen ein politisches Profil des jeweiligen Parlaments erwächst, eine **politische** Nutzung des rechtlichen Rahmens.

5.2.2. Die Ausfüllung des Rahmens: Politische Aufgaben des Bundestages

Der rechtliche Rahmen läßt nicht nur eine einzige Selbstdefinition des Bundestages zu: In den Vorschriften und Konventionen ist mehr als nur eine Fassung der politischen Aufgaben angelegt. Ein stärker auf Kontrolle orientierter Bundestag wäre rechtlich ebenso abgesichert wie ein stärker auf Öffentlichkeit ausgerichteter Bundestag (198).

Wie nun sehen beim Bundestag zum gegenwärtigen Stand Stand seiner Entwicklung die Aufgaben tatsächlich aus, die dem Bundestag in der politischen Realität der Bundesrepublik obliegen?

Wie kann er den durch die Kompetenzen begrenzten Raum nutzen? Welches politische Profil ergibt sich bei seiner Organisation der Kompetenzen? Wie sieht das Handlungsmuster aus, mit dem der Bundestag einen Beitrag zur Legitimation erbringt?

Dieses Aufgabenmuster setzt sich aus fünf Teilen zusammen.

a) Aufgabe: Formung des politischen Führungspersonals

Zunächst nutzt der Bundestag die Wahlkompetenz, aber auch seine anderen Kompetenzen dahingehend politisch aus, daß er sich eine Schlüsselstellung für die Formung des politischen Führungspersonals erobert hat und diese weiter ausbaut. Dies gilt für die personelle Besetzung von Ämtern und für die Qualifizierung möglicher Kandidaten (199).

Zwar hat die Wahl des Bundeskanzlers im Bundestag nach einer Bundestagswahl selbst nur noch ratifizierenden Charakter (200). Aber die Regierungszusammensetzung ist im Großen und Ganzen zu einer abhängigen Variable der Kräfteverhältnisse in den Regierungsfractionen geworden, was mit der Vereidigung der Minister weder beginnt noch endet. Allerdings schalten sich in dieses Kräfteparallelogramm zunehmend andere Kräfte ein, vor allen die Medien.

Mehr noch aber kommt dem Bundestag die Aufgabe zu, die Kandidaten für politische Führungsämter - nicht nur in Regierung und Parlament - auszubilden. Eine politische Elite wird auf den Bänken der Mehrheitsfractionen wie auch auf denen der Opposition geformt, in verschiedener Ausprägung und unter verschiedenen Aspekten. Mit der Monopolisierung des Zugangs zu politischen und zu staatswirtschaftlichen Ämtern - bis hin zu Positionen in Medien - (201) durch die Parteien wächst die Bedeutung der Sozialisationsinstanz Fractionen und damit die des Bundestages.

b) Aufgabe: Stabilisierung des Kräfteverhältnisses

Mit der Scheidung des Bundestages in Mehrheitsfractionen und Oppositionsfractionen tritt eine befristete Stabilisierung des politischen Kräfteverhältnisses ein (202). Die Regierung kann sich auf eine längere Zeit des Regierens einrichten, die Fractionen, die nicht die Regierung stützen, auf eine entsprechende Zeit der Opposition. Die Regierung bleibt von den Mehrheitsfractionen abhängig; plebiszitäre Momente, Koalitionen mit gesellschaftlichen Gruppen oder an den Fractionen vorübergehende Übereinkünfte von Parteispitzen sind auf die Dauer kein Garant für eine Regierung, wie sich in der Geschichte der Bundesrepublik mehrfach gezeigt hat. Aber zugleich ist in der Bundesrepublik durch mehrfache Sicherung eine hohe Stabilität des Kräfteverhältnisses gegeben. Die Sicherung ist zeitlich bis zum nächsten Wahltermin befristet, dann steht die Konstellation zur Disposition.

Auf der anderen Seite stabilisiert sich mit der Regierung zugleich auch die Opposition in der Minderheitsposition. Die Opposition kann sich auf mindestens vier Jahre einrichten und in dieser Zeit die notwendigen Umorientierungen programmatischer, personeller und organisatorischer Art durchführen. Der Rhythmus der Wahlen zum Bundestag, die Erschwerung der Abwahl des Bun-

deskanzlers und die parlamentarische Konvention - hohe Fraktionsbindung der Abgeordneten - sichern der Regierung und der Opposition ein festes, allerdings befristetes Fundament.

c) Aufgabe: Beschränkung des Spielraumes

Im Gegensatz dazu ist dem Bundestag als politische Aufgabe zugefallen, den politischen Spielraum der Regierung einzugrenzen. Diese Nutzung der Kontrollkompetenz wird gemeinhin als das Herzstück des parlamentarischen Aufgabenbereichs angesehen: "Je stärker die Regierungskontrolle, desto wirksamer das parlamentarische System" (203). Die Kompetenzen der Kontrolle, der Mitwirkung, der Budgetfeststellung und des Gesetzesbeschlusses nutzt der Bundestag in erster Linie als **negative** Selektion; er versteht diese Kompetenzen als eine Aufforderung zur Prüfung der Initiativen der Regierung auf ihre politische Verträglichkeit hin. Der Bundestag legt weniger fest, **was** politisch vordringlich wäre, sondern macht deutlich, ob etwas **nicht** politisch tragfähig wäre. Gerade die Mehrheitsfraktionen nutzen die informellen Kanäle, um deutlich zu machen, ob und wenn ja, in welcher Form ein Vorhaben politisch durchsetzbar ist.

Diese spezifische politische Wahrnehmung des Rechts auf Kontrolle durch die Mehrheitsfraktionen wird deshalb möglich, weil die Mehrheitsfraktionen als Stütze der Regierung und als Teil des Parlaments ein "ambivalentes Selbstverständnis" (Leicht) entwickeln. Denn sie können **Intra**organkontrolle ausüben, also informell über die Kommunikationskanäle von Regierung und Mehrheitsfraktionen ihre Positionen geltend machen, aber ihre Kraft rührt daher, daß daraus **Interorgan**kontrolle werden könnte, daß sie also damit drohen können, auf ihre Kontroll- und Mitwirkungs**rechte** pochen zu können. Sie können also nicht so leicht zum Schweigen gebracht werden (204).

Die parlamentarische Seite des Widerspruchs Regierung - Parlament ist also nicht ganz auf die Opposition übergegangen. Von den Regierungsfractionen werden die Rechte in einer spezifischen Form wahrgenommen, eher in Form einer weniger publikum Eingrenzung des Regierungshandelns, also mit einem geringeren Grad an öffentlicher Sichtbarkeit, als es die Opposition tut.

Die parlamentarische Gesetzesinitiative ist dagegen politisch nicht von großem Belang. Der Bundestag nimmt das Recht des Gesetzesbeschlusses nicht in Form einer regen Konzeptionstätigkeit wahr: Die Entwürfe aus der Mitte des Hauses spielen quantitativ gegenüber den von der Regierung eingebrachten nur eine untergeordnete Rolle, und sie sind, wenn sie von der Opposition kommen, eher vom Ziel der Wirkung auf die Öffentlichkeit als von der Hoffnung auf Durchsetzung bestimmt. Ein größerer Anteil an der originären Erarbeitung von Gesetzen bleibt den Parlamentsfraktionen politisch und organisatorisch versagt. Die politische Führungsrolle der Regierung wäre gefährdet, und es bedürfte einer großen Bürokratie, eines eigenständigen Kommunikationsnetzes in die Interessengruppen und einer parlamentarischen Organisation des Abstimmungsprozesses usw.

Aus dieser vergleichsweise unbedeutenden Rolle des Bundestages im Originationsprozeß von Gesetzen ist sehr oft geschlossen worden, daß der Bundestag letztlich in Sachen Gesetzgebung nur noch Ratifikationsaufgaben erfülle, daß er seine Kompetenz politisch nur noch unzureichend wahr-

nehme. Dies ist eine oberflächliche Sicht auf den politischen Anteil des Bundestages an der Gesetzgebung (205). Eine solche Sicht ist auf die Behandlung von Gesetzen im Plenum fixiert und schließt zum Beispiel aus dem Anteil derjenigen Vorhaben, die einhellig verabschiedet wurden, bei denen also keine kontroverse Plenardebatte erfolgte, daß der Bundestag nur noch Staffage sei. Aber das Beschlußrecht des Bundestages bei allen Gesetzesvorhaben zwingt die Exekutive, mit ihren Vorhaben über das Parlament zu gehen; entsprechende inhaltliche Anpassungen an die Positionen in den Fraktionen sind dann unvermeidlich. Gerade die politischen Aufgaben, die sich dem Bundestag im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen bieten, werden in den Ausschüssen verfolgt. Hier werden Gesetzesvorhaben einer eingehenden Behandlung unterzogen, in der andere Gesichtspunkte als die der verantwortlichen Beamten maßgebend sind (206). Es ist also keine Wiederholung der vorangegangenen Diskussionen, sondern es spielen eher Punkte der Durchsetzbarkeit oder der Opportunität gegenüber Interessengruppen und Parteiklientel eine Rolle. Der Verhandlungsstil ist konsensorientiert, sachlich und konstruktiv (207).

Das inhaltliche Ergebnis fällt zumeist detailliert aus; die Ausschüsse verändern in hohem Maße die Vorlagen. So gesehen wirkt der Bundestag wie ein "Resonanzboden" (Steffani) für politische Vorhaben. Dieser Resonanzboden wird eben nicht nur von der Opposition gebildet, sondern auch von den verschiedenen Gruppen in den Mehrheitsfraktionen (208). Wenn Gesetzesvorhaben in der Opposition **und** bei gewichtigen Gruppen der Mehrheitsfraktionen nicht durchzusetzen sind, wird die Regierung daran auch nicht festhalten wollen und können: Eine erzwungene Durchsetzung, beispielweise über eine Rücktrittsdrohung, nutzt sich rasch ab. Es bedarf eines hinreichend großen und hinreichend auf Überzeugung beruhenden Konsenses. Dieser Konsens wird nicht nur in den Ausschußberatungen gesucht, sondern auch in Fraktionssitzungen, Arbeitskreisen, bilateralen Absprachen in fraktionsübergreifenden Gremien usw.. Aber er wird parlamentarisch gesucht, da dort die Nahtstelle der Parteien verläuft und dort auch die Gremien, der Zeitplan, der ganze Apparat darauf eingestellt sind, Konsens zu erzeugen. Die Plenumsdebatte dient eher der Profilierung und der öffentlichen Sichtbarmachung von Personen, von Profilen und Programmen.

Da die Regierung auf Mehrheiten **im** Bundestag angewiesen ist und auch eine politische Initiative von außerhalb des Bundestages, die z.B. ihren Ursprung in den Ländern oder in gesellschaftlichen Interessengruppen hat, im Bundestag eine tragfähige politische Basis haben muß, wenn sie sich in bindenden Entscheidungen niederschlagen soll, kann der Bundestag weithin als ein politisch sensibler Indikator wirken und die Regierungsinitiativen filtern bzw. beeinflussen. Der Bundestag strukturiert das Geflecht von Interessen, Positionen, Ansichten, Werturteilen und schafft ein Gegengewicht zu den politischen Initiativen der Regierung. Auf Basis seiner Kompetenzen - des Rechts auf Wahl, Haushaltsfeststellung und Gesetzesbeschluß - kann der Bundestag den Spielraum der Regierung einschränken. Erst das, was das Parlament beschließt, ist bis zu dem Zeitpunkt, an dem das Parlament oder das Bundesverfassungsgericht den Beschluß wieder aufhebt, eine gesellschaftlich in zeitlicher, sozialer und sachlicher Hinsicht bindende Entscheidung. Eine Regierung hat auf den Bundestag Rücksicht zu nehmen. Wenn es zum Eklat kommt, so ist im Vorfeld bereits einiges nicht so gelaufen, wie es in der Arbeitsteilung angelegt ist.

d) Aufgabe: Die Einbeziehung von Opposition

Damit verbunden ist die Einbeziehung oppositioneller Positionen in einen politischen Konsens - gleich ob sie in den Mehrheitsfraktionen oder in den Oppositionsfraktionen vertreten werden. Die parlamentarischen Usancen bieten zahlreiche Handhabe, um durch Konzessionen zu erreichen, daß eine Initiative von Mehrheiten getragen wird oder sich gar der Zustimmung der Oppositionsfraktionen sicher weiß. Hier bieten die verschiedenen Kompetenzen vielfältige Kombinationsmöglichkeiten, aus denen sich eine mehr oder weniger intensive Einbeziehung der Opposition ergibt. Wie das Verhältnis zwischen dem Recht auf Kontrolle und dem Recht auf Mitwirkung an politischen Entscheidungen in der jeweiligen politischen Konstellation gestaltet wird, ist eine politische Frage, die von der Opposition beantwortet werden muß (209). In welchem Maße zum Beispiel eine Opposition eher von Mitwirkungsrechten als von Kontrollrechten Gebrauch macht, hängt von vielen Faktoren ab, von denen die Kompetenzlage nur ein einzelner ist. Mitwirkung ist immer auch Risikoeteilung und mit Distanzverlust verbunden, in deren Folge eine Kontrolle der Entscheidung selbst nicht mehr möglich ist, sondern nur noch die der Durchführung. Der Wahrung des Rechts auf Kontrolle ist eine derartige "Selbstbindung" der Opposition (Vitzthum) nicht förderlich.

Kooperation dominiert im Bundestag; die Opposition muß die Erhöhung ihres substantiellen Einflusses im konkreten Falle mit dem Verlust an grundsätzlicher Gegenposition bezahlen. Gerade **nicht** die Degeneration zum Notar von Regierungsvorhaben wirft politische Schwierigkeiten auf, sondern die gemeinsame Detailarbeit an den Vorlagen mit dem Ziel eines Konsenses. Die Erfüllung der Aufgabe, die Opposition einzubeziehen, hat beim Bundestag zur Folge, daß die Konturen verschwimmen. Die Mitwirkung an Vorhaben erfordert den Verzicht auf die Propagierung von alternativen Lösungen. Je mehr Mitwirkung, desto weniger kann man das Spektrum anderer Möglichkeiten aufzeigen. Es winken taktische Gewinne auf Kosten strategischer Vorteile (210). Das Profil der Oppositionsfraktion als einer Alternative, die sich bereithält, mit einem anderen Programm die Regierung zu übernehmen, droht darüber verloren zu gehen, daß sie ihre Mitwirkungsrechte wahrnimmt.

Damit steht ein zweites Moment im Zusammenhang: Die Arbeit am Detail erlaubt nur schwer die Entwicklung einer Alternative zum großen Zusammenhang, in den die Details eingebunden sind. Es fordert einen weitgehenden Grundkonsens in den basalen Annahmen über Notwendigkeit, Möglichkeit und Wirkungen der zur Debatte stehenden Vorhaben (211). Dies gilt zum Beispiel für die Haushaltsberatung: Gerade hier herrscht eine detailfreudige und konsensorientierte Arbeitsweise vor. Im Kontrast dazu steht die Plenumsdebatte um den jährlichen Haushaltsplan, die traditionell zum Anlaß genommen wird, die Opposition gegenüber der Regierung zu profilieren (212).

e) Aufgabe: Strukturierung der öffentlichen Meinung

Von der Priorität, die der Bundestag seiner Aufgabe einräumt, die Opposition einzubeziehen, hängt es ab, in welcher Richtung der Bundestag die Kompetenz zur Öffentlichkeit seiner Verhandlungen wahrnimmt (213).

Dem Bundestag obliegt, politische Positionen zu generellen oder zu speziellen Fragen öffentlich zu markieren. Diese Aufgabe hat zwei Enden: Zum einen werden über die Fraktionen parteipolitisch gefilterte und geprüfte gesellschaftliche Positionen gegeneinander und gegenüber der Regierung artikuliert, zum anderen sucht jede Gruppe das Spektrum der Öffentlichkeit zu einer öffentlichen Meinung zu formen, den Bundestag als Forum zu nutzen. Damit ist das Parlament tragender Bestandteil der politischen Öffentlichkeit, wie sie sich mit der bürgerlichen Gesellschaft herausgebildet hat und sich - auch ablesbar an den parlamentarischen Rechten - mit den gesellschaftlichen Umständen wandelt. Da die Wahrnehmung der Öffentlichkeitsaufgabe in der politischen Praxis des Bundestages hinter der Eingrenzung des Spielraums der Regierung zurücksteht ("Arbeitsparlament" vor "Diskussionsparlament"), ist die Strukturierung der öffentlichen Meinung durch den Bundestag schwach; weder Themensetzung noch Einfluß auf die Bewertung der Alternativen sind als Wirkungen parlamentarischer Veröffentlichung nachweisbar. Andere Institutionen haben hier größeres Gewicht. Der Bundestag fügt aber der Auswahl von Themen bzw. den ausgewählten Antworten auf öffentliche Fragen ein öffentlich wirksames, autoritatives Moment hinzu, es fallen vornehmlich Äußerungen mit deklamatorischem Charakter (214). Insofern erbringt der Bundestag einen politischen Beitrag zur Strukturierung auch der allgemeinen öffentlichen Auseinandersetzung.

f) Der Bundestag politisch gesehen: Bindeglied von staatlicher Entscheidung und politischer Auseinandersetzung

Insgesamt gruppieren sich diese Komplexe zu der generellen politischen Aufgabe, als kommunikatives Bindeglied zwischen institutionell ausdifferenzierter Entscheidungsfindung und allgemeiner politischer Auseinandersetzung zu dienen. Der Bundestag stellt politisch einen institutionell abgesicherten Zwang zur Integration der Kommunikationskreise dar: In personeller Hinsicht, in sachlicher Hinsicht und in zeitlicher Hinsicht verbindet der Bundestag die politische Auseinandersetzung mit dem Entscheidungssystem. Der Bundestag nutzt seine rechtlichen Kompetenzen dazu, sich als integratives Verbindungsglied von staatlichem Entscheidungsprozeß und politischer Auseinandersetzung zu profilieren.

Der Bundestag steht in der Erfüllung der politischen Aufgaben nicht allein. Besonders was die Öffentlichkeit angeht, ist er von einem Kranz an Institutionen und Organisationen umgeben, die in keiner Richtung ein politisches Monopol entstehen lassen. Hier sind vor allem die Medien von Belang. Darauf werde ich bei der Diskussion um die These vom "Funktionsverlust" des Bundestages zurückkommen.

5.3. Strukturelles Grundmuster des Bundestages: Differenzierung eines Mischtyps

Wie nun ist dieses Verbindungsglied strukturiert? Der Bundestag verkörpert eine spezifische Kombination von Ausprägungen der verschiedenen Strukturaspekte bei Parlamenten. In der Übersicht zeigen sich die vier wichtigsten Strukturaspekte mit jeweils zwei wesentlichen Ausprägungen (215).

Übersicht 4: Strukturaspekte von Parlamenten

	A	B
I Verhältnis Regierung-Parlament	Parlamentarisches Regierungssystem	Präsidentielles Regierungssystem
II Binnendifferenzierung	Ständische zweite Kammer	Föderale zweite Kammer
III Arbeitsstil	Plenumsorientierung ("Redeparlament")	Ausschußorientierung ("Arbeitsparlament")
IV Organisationsgrad der Mitglieder	Fraktionsorientiertes Parlament	Abgeordnetenorientiertes Parlament

Die Matrix ist nicht vollständig. Es gibt weitere Aspekte (216) und bei jedem Aspekt weitere Ausprägungen, außerdem noch Übergänge und Differenzierungen bei einzelnen Ausprägungen. Logisch sind alle Ausprägungen miteinander kombinierbar, aber historisch haben sich Kombinationen zu unterschiedlichen Typen entwickelt, die unser Bild vom Parlament prägen. In England hat das institutionelle Wechselspiel der Gewalten - von Krone, Oberhaus und Unterhaus - zu der Kombination geführt, die der Spalte A entspricht. Das Regierungssystem der USA entspricht dagegen der Spalte B - wobei die erste und zweite Kammer weitgehend die gleiche Macht haben. Die politische Landschaft der USA ist von einer anderen Parteistruktur geprägt, und die beruht auf einer anderen Verfassung - auf einem präsidentiellen System.

In der politischen Ordnung der Bundesrepublik ist mit dem **Bundestag** eine originäre Kombination von Ausprägungen geschaffen worden. Dadurch weist das Regierungssystem der Bundesrepublik - im Gegensatz beispielsweise zur Weimarer Republik - sehr viel mehr Elemente des parlamentarischen als des präsidentiellen Typs aus.

Dies impliziert als Minimalbedingung, daß die Regierung von einer Mehrheit im Parlament abhängt, da der Regierungschef unmittelbar vom Parlament gewählt wird. Dies ist beim Bundestag der Fall, wenn auch die parlamentarische Abwahl des Bundeskanzlers stark erschwert ist. Aus der Abhängigkeit ergibt sich die eigentümliche Gemengelage eines parlamentarischen Systems: Eine

enge **politische** Verbindung der **institutionell** getrennten Organe Regierung und Parlament impliziert eine politische Differenzierung des institutionell einheitlichen Parlaments in Mehrheitsfraktionen und Oppositionsfraktionen, die auf vier Jahre begrenzt ist.

Die Organe sind rechtlich-institutionell völlig getrennt, dennoch verzahnen sie sich politisch, so daß sich die Spannung zwischen Regierung und Opposition innerhalb des Parlaments aufbaut. Dennoch setzt sich ab und an die Trennlinie zwischen den Organen - Parlament und Regierung - gegenüber der Trennlinie zwischen den politischen Lagern durch, und das Parlament tritt als ganzes hervor und gewinnt als ganzes politische Relevanz. Meyer spricht von einem "gewaltenschränkenden, unvollkommen zweipoligen System" (217). Mit der Integration von Regierung und Parlament gehen so mehrfache Differenzierungen einher.

Eine Integrationsleistung anderer Art vollzieht der Bundestag mit seinem **Arbeitsstil**. Er enthält Elemente eines "Redeparlaments" (Plenumsorientierung) wie auch die eines "Arbeitsparlaments" (Ausschußorientierung) (218). Mit dieser Mischung differenziert sich der Bundestag gegen beide Grundformen und kann aus dem eigenen Kommunikationsstil ein spezifisches Leistungsprofil ableiten (219).

Hingegen arbeitet er im Hinblick auf den **Organisationsgrad** der Handlungsträger stark fraktionsorientiert und läßt dem einzelnen Abgeordneten oder der Abgeordnetengruppe unterhalb der Parteifraktion wenig Spielraum. Hier differieren nun normative Grundlage und politische Praxis (220).

Frage ist nun, ob diese Mischung in der Lage ist, den hohen Anforderungen der politischen Aufgaben gerecht zu werden und auf diese Weise den parlamentarischen Beitrag zur Funktionserfüllung zu gewährleisten. Diese Frage ist vielfach gestellt worden, und ich will zwei der Antworten im folgenden darstellen.

5.4. "Funktionsverlust" des Parlaments oder Entwicklungsmöglichkeiten des Bundestages?

Es sind nun einige Bestandteile einer Antwort auf die Frage nach dem Stellenwert des Bundestages im politischen System zusammengetragen: die parlamentarischen Verfahren und ihr funktionaler Zusammenhang, die rechtliche Basis in Form der Kompetenzen und das Spektrum der politischen Aufgaben.

Eine resümierende Aussage zum Stellenwert des Bundestages ist nun möglich, und dabei soll auch die zeitliche Dimension berücksichtigt werden. Wie also hat sich der Stellenwert des Bundestages entwickelt? Dazu hat vor allem die Behauptung eines "Funktionsverlustes" des Parlaments weithin Verbreitung gefunden.

5.4.1. "Funktionsverlust" des Parlaments?

Oft ist vom "Funktionsverlust" (221) des Parlaments die Rede. Den Hintergrund dieser Diagnose bilden "Theoreme der Legitimationskrise" (222): Das spätkapitalistische System habe sich bei dem Versuch, die ökonomischen Krisentendenzen zu entschärfen, in unauflösbare Dilemmata hineinmanövriert. Dies sei auch an der institutionellen Entwicklung abzulesen. In der marxistischen Parlamentarismuskritik gerät die parlamentarische Auseinandersetzung zum ideologischen Rauchvorhang, der vor den oligarchisch organisierten Entscheidungsprozeß gezogen wird (223). Auch Studien auf Grundlage anderer Ansätze sehen im Parlament eine absteigende Macht mit eher "symbolischer" Bedeutung ohne "wirklichen" Einfluß auf die "eigentlichen Inhalte": Korporatistische Tendenzen (224), ausufernde supranationale Bürokratie (225), Thematisierungsleistung der Medien, ausgreifende Judikative (226) - dies alles wird unter dem Stichwort "Funktionsverlust" dem Bundestag auf das Debit-Konto gebucht. "Funktionsverlust" ist mehr als die Beschreibung eines gegenwärtigen Zustandes, sondern versucht, eine Entwicklung zu charakterisieren. "Verlust" impliziert einen Vergleich von Vorher und Nachher. Das Parlament hat etwas, nämlich "Funktion", besessen, was es nun nicht mehr hat.

Die paradigmatische Fassung dieses Vergleichs hat Habermas mit dem "Strukturwandel der Öffentlichkeit" geliefert (227). Hier wird dem Parlament als einem tragenden Bestandteil der frühbürgerlichen Öffentlichkeit das Parlament der spätkapitalistischen Gesellschaft gegenübergestellt und aus diesem Vergleich ein Verlust an kommunikativer Kompetenz im politischen Raum gefolgert. Diese These hat große Verbreitung erfahren und ist in immer neuen Fassungen referiert worden - sie ist sozusagen selbstverständlicher Bestandteil eines sozialwissenschaftlich geprägten Alltagsbewußtseins geworden.

Mit dieser These kann man aber - wie verschiedentlich gezeigt wurde (228) - nicht weit kommen, da sie auf einem Vergleich beruht, der solche Schlußfolgerungen nicht erlaubt. Der Vergleich des modernen Parlamentarismus in einer entwickelten Industriegesellschaft - bei Habermas ohne Spezifizierung - mit dem Parlament des frühbürgerlichen England - und dies noch weitgehend verkürzt auf die kurze Zeitspanne des "Golden Age" im frühen 19. Jahrhundert (229) - ist empirisch nicht haltbar, da die Quellenlage derartige Schlüsse nicht hergibt und Habermas sich nur auf Sekundärstudien bezieht. Er ist methodisch fragwürdig, da Vergleiche zwischen der bruchstückhaft erschlossenen Überlieferung eines Phänomens und der eigenen tagtäglichen Anschauung eines anderen Phänomens angestellt werden. Und er ist theoretisch nicht sinnvoll, da unterschiedliche Konstellationen, Umfeld und Zeitbedingungen eine fruchtbare Fassung eines übergreifenden Begriffs beider Phänomene nicht ermöglichen.

Was von dieser "literarischen Fiktion" (Steffani) trotz aller Einwände bedenkenswert erscheint, ist die im "Strukturwandel der Öffentlichkeit" und den entsprechend inspirierten Nachfolgearbeiten thematisierte Spannung von normativem Postulat und politischer Wirklichkeit, die zum Zeitpunkt der britischen Erfahrungen ebenso vorhanden und spürbar war wie derzeit. Vielleicht hat sich die Spannung verändert, aber vorhanden war sie notwendigerweise immer.

Bei Habermas aber sind nicht die Unterschiede zwischen den Spannungen thematisiert, sondern er vergleicht idealisierte Norm damals mit heutiger Realität; er stellt die politische Wirklichkeit unserer parlamentarischen Arbeit den Vorstellungen gegenüber, die man sich während und nach der frühbürgerlichen Epoche davon gemacht hat, wie ein Parlament arbeiten könnte. Dadurch wird die These ermöglicht, daß ein realer Verfallsprozeß besteht. Der aber ist **damit** in keiner Weise belegt, selbstverständlich aber durch meine Ausführungen auch nicht widerlegt.

Ich will nicht das Instrument des Vergleichs schlechthin diskreditieren. Auch ein Vergleich von Äpfeln und Birnen kann fruchtbare Schlußfolgerungen über Vitamingehalt und Stapelbarkeit von Obst ermöglichen. Die Frage ist aber, welches Vergleichsobjekt für den Bundestag in Frage kommt, welchen Maßstab man für diesen Vergleich wählt und was miteinander verglichen wird, ohne diesen Vergleich für etwas anderes auszugeben. Hierfür haben sich in der Diskussion um die These des "Funktionsverlusts" mehrere Varianten herausgeschält.

a) "Funktionsverlust" - Variante 1: Vergleich des Bundestages mit seinen parlamentarischen Vorgängern

Der Vergleich des Stellenwerts, den der Bundestag im politischen System der Bundesrepublik einnimmt, mit dem, den der Reichstag im Kaiserreiche oder der Reichstag in der Weimarer Republik eingenommen haben, läßt keinen Hinweis darauf zu, daß das Parlament im Zuge der deutschen Entwicklung an Einfluß verloren hat. Im Gegenteil: Der Bundestag verfügt über einen Kompetenzrahmen und über ein Aufgabenspektrum, wie sie für die deutsche Parlamentsgeschichte einmalig sind. Dies soll nicht heißen, daß alle lichten Stunden der deutschen Parlamentsgeschichte im Plenarsaal des Bundestages stattgefunden hätten. Aber im Vergleich der Institutionen über die Zeit hinweg ist der Einflußbereich des Bundestages am weitesten gesteckt (230).

b) "Funktionsverlust" - Variante 2: Vergleich des Bundestages zu verschiedenen Zeitpunkten

Im Laufe der Geschichte des Bundestages haben sich dessen Aktivitäten sichtlich intensiviert. Auf quantitative Indikatoren kann sich die These vom "Funktionsverlust" nicht stützen. Die rechtlichen Kompetenzen sind in keiner Weise beschnitten worden. Die Aufgaben haben sich nachweislich erweitert, z.B. was die Rolle des Bundestages in der Formung der politischen Elite angeht (231). Er hat aber - und damit tritt ein Moment des Vergleichs zu anderen Institutionen hinzu - in manchen Bereichen nicht den Zuwachs an Kompetenzen und Aufgaben realisieren können, der notwendig gewesen wäre, um den Abstand zu anderen Institutionen zu wahren. Er hat nicht so in der politischen Bedeutung zugelegt, wie es andere Institutionen getan haben, darum ist in manchen Bereichen seine politische Bedeutung **relativ** gesunken. Dies ist allerdings nicht in jeder Hinsicht überzeugend nachgewiesen; daß zum Beispiel die Bedeutung des Bundestages für die Strukturierung der Öffentlichkeit zurückgegangen sei, dafür gibt es plausible Vermutungen, aber es ist m.E. nicht bewiesen (232). Oder: Die Bundesregierung hat von der Internationalisierung der Politik und der entsprechenden Entmachtung der Bundesländer mehr profitiert als der Bundestag. Der Bun-

destag hat also nicht ein Aufgabengebiet an andere Institutionen verloren, sondern allenfalls haben andere Institutionen verhältnismäßig mehr im gleichen Bereich gewonnen.

Aber von einem generellen Verlust an Aufgabenbereichen oder von einem rapiden Schwund an Bedeutung über die verschiedenen Aufgabenbereiche hinweg kann keinesfalls gesprochen werden.

Dies wird von internationalen Vergleichen gestützt, wobei die jeweilige Bilanz, z.B. die des House of Commons, im Vergleich zum bundesdeutschen Parlamenten schlechter ausfällt.

Damit wäre aus der griffigen These vom "Funktionsverlust" eine komplexe Fragestellung geworden: Die Entwicklung umgreift nun mehrere Akteure (Bundestag und andere Institutionen) in mehreren Aufgabenbereichen (in denen Bundestag und andere Institutionen vergleichbare Leistungen erbringen). Diese Steigerung der Komplexität dürfte Fassungen der These vom "Funktionsverlust" ermöglichen, die über eine größere Plausibilität verfügen. Dazu sind aber genauere Untersuchungen erforderlich, als sie den gängigen Fassungen der These vom "Funktionsverlust" zugrundeliegen. Aus diesen Überlegungen folgt Variante 3.

- c) "Funktionsverlust" - Variante 3: Vergleich der politischen Bedeutung des Bundestages und seiner funktionalen Äquivalente

Die Bestimmung der Aufgaben des Bundestages hatte beim Bundestag selbst angesetzt: Was sind seine Aufgaben, wie erfüllt er sie? Dagegen war die Frage nach der Funktion des Parlaments aus dem politischen System heraus beantwortet worden: Was ist das Problem des politischen Systems? Antwort: Legitimation. Welche Problemlösungen sind dafür entwickelt worden? Antwort: **Unter anderem** die parlamentarischen Verfahren. Durch die Umorientierung der Fragestellung ist die Möglichkeit geöffnet, funktionale Äquivalente im Hinblick auf das Problem Legitimation zu gruppieren und den Bundestag entsprechend einzuordnen.

Die Frage nach den Aufgaben bringt die Gefahr eines auf die Institutionen verengten Blicks mit sich; die Frage nach der Funktion geht vom Problem aus und öffnet den Blick auf einen Kranz von möglichen Lösungen.

Auf dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Fragestellungen ist die Behauptung nicht ohne Plausibilität, daß der Bundestag seine politischen Aufgaben weiterhin ohne Abstriche wahrnimmt und sogar noch ausweitet, er sich aber zunehmend in einzelnen Funktionsbereichen funktionalen Äquivalenten gegenüberstellt, die auf veränderte Herausforderungen flexibler reagieren und ihre politische Bedeutung relativ steigern können.

Im Vergleich zu der Entwicklung einzelner funktionaler Äquivalente hat die Entwicklung des Bundestages vermutlich nicht Schritt gehalten. Diese funktionalen Äquivalente haben relativ an Bedeutung gewonnen, obwohl der Bundestag keineswegs in seinen Aktivitäten nachgelassen hat, ihm keine Kompetenzen oder Aufgaben genommen worden sind. Aber die politische Entwicklung läßt sich eben nicht als ein Nullsummenspiel beschreiben, in dem die Ausweitung der Tätigkeit der einen Institution notwendig einen Verlust in der Tätigkeit der anderen Institution impliziert. Von der Ausdehnung des Politischen haben die Institutionen unterschiedlich profitiert: Der Bundestag hat relativ weniger seinen Einfluß steigern können, als es z.B. Verwaltungsgerichte, Ministerialbü-

rokratie, Medien oder Beratungsgremien getan haben. Von daher sind auch, was die Legitimation angeht, die Gewichte ein wenig verschoben: Die Reproduktion von Legitimität über parlamentarische Verfahren ist expandiert, aber zugleich ist die Legitimation auf mehr Schultern gelegt worden - Ergebnis einer verstärkten Anforderung an die Legitimationsleistung. Mit dieser Diversifikation sucht das politische System die Risiken zu mindern, die ihm aus einem möglichen Stocken in der Legitimation erwachsen.

d) Funktionale Äquivalente im Bereich Öffentlichkeit

Ich will diese Variante der These vom Funktionsverlust an einem Beispiel illustrieren und zwar an den "Mitanißtern", denen sich der Bundestag bei der Wahrnehmung der Aufgabe, die öffentliche Meinung zu strukturieren, gegenübersteht (233). Dabei ist in erster Linie der enorm gestiegene Einfluß der Publikumsmedien zu berücksichtigen. Es geht dabei nicht um Fernsehübertragungen aus dem Parlament, sondern darum, daß Zeitungen, Zeitschriften und Rundfunk größere Bedeutung für die Öffentlichkeit von Politik haben als das Parlament. Es ist eher die Regel, daß die Opposition mit Anfragen an die Regierung auf Presseberichte reagiert, als daß umgekehrt die Medien verlängerte Rednertribünen wären (234). Medien nehmen wirkungsvoller öffentlichkeitsbezogene Aufgaben wahr, als es die verfassungsmäßig zentrale Institution tut. Es fragt sich allerdings, ob dies je so viel anders war, seit es eine bürgerliche Öffentlichkeit gibt.

Für den relativ sinkenden Stellenwert des Bundestages in der politischen Öffentlichkeit und für das relative Erstarken funktionaler Äquivalente sind nicht nur entsprechende Vorzüge dieser Äquivalente verantwortlich zu machen, sondern auch Prioritäten, die der Bundestag selbst in seiner Arbeit setzt. Jede Verstärkung des "Arbeitsparlaments", also der Ausschußorientierung, bedeutet eine Beschneidung der Wahrnehmung seiner Öffentlichkeitsaufgaben. Die schon aus historischen Gründen starke Stellung der Ausschüsse und ihre konsensorientierte Arbeit an den Vorlagen verstärken den materialen politischen Einfluß des Parlaments, einschließlich den der Opposition, auf die Entscheidungen, aber dies geht auf Kosten der öffentlichen Sichtbarkeit der parlamentarischen Auseinandersetzung (235). Das Verhältnis von Ausschußarbeit zu Plenumsarbeit in quantitativer wie in qualitativer Bedeutung ist nicht ohne Grund verschiedentlich mit einem Ausschluß der Öffentlichkeit gleichgesetzt worden (236).

e) Was bleibt von der These eines "Funktionsverlusts"?

Unter dem Strich bleibt von der These eines "Funktionsverlusts" erstens die Spannung von normativem Postulat und politischer Realität. Aus dem, was wir über die historische Entwicklung dieser Spannung wissen, kann man nicht den Schluß ziehen, daß sich diese Spannung verstärkt hat: Sie dient als Motor der weiteren Entwicklung des Bundestages und nicht als dessen Bremse. Es bleibt zweitens, daß im Zuge der Ausdehnung des politischen Bereichs (237) der Bundestag nicht in dem Maße wie andere Institutionen seinen Tätigkeitsbereich erweitern konnte. Dadurch haben funktionale Äquivalente in bestimmten Bereichen an Boden gewonnen.

Ich kann nun versuchen, als Alternative zur These vom "Funktionsverlust" die angedeuteten Tendenzen als Herausforderungen an die Legitimation zu begreifen und dies als Entwicklungsmöglichkeiten des Bundestages konstruktiv zu formulieren (238).

5.4.2. Herausforderungen des Bundestages - Differenzierung der Defizite

Die These vom "Funktionsverlust" bietet keine verlässliche Handhabe, um die Situation des Bundestages im politischen Gefüge angemessen zu beschreiben. Ein analytisch und politisch wichtiges Moment ist jedoch darin zu sehen, daß gewandelte Herausforderungen von anderen Institutionen in einer Weise aufgegriffen werden, mit der auf die Wandlungen adäquater reagiert werden kann und die insgesamt eine höhere Legitimationsleistung verspricht. Diese Institutionen - z.B. Publikumsmedien und korporatistische Gremien - sind dazu in der Lage, weil sie weniger als das Parlament durch Tradition auf routinierte Verfahren festgelegt sind und deshalb flexibler auf Wandlungen reagieren können.

Was aber sind das für Herausforderungen, die Schwierigkeiten für die gängige Lösung des Legitimationsproblems aufwerfen?

Ich differenziere diese Herausforderungen nach drei Aspekten: nach Akteur, Inhalt und Zeit. Ich kann hier keine allgemeine Ableitung der Herausforderungen für das politische System durch die Wandlungen der gesellschaftlichen Konstellation vorlegen, sondern beschränke mich auf ein einziges Systemproblem, die Legitimität des politischen Systems. Selbstverständlich drücken sich die Herausforderungen durch den gesellschaftlichen Wandel für andere Teile des politischen Systems auch in einer anderen Weise aus. Ich kann mich an dieser Stelle darauf beschränken, das Verhältnis von gesellschaftlichen Herausforderungen und politischen Institutionen in groben Umrissen zu beschreiben, da dies im weiteren anhand einiger konkreter Fragen aus dem Spannungsfeld von Technik und Politik noch erörtert werden wird. Im Anschluß an die allgemeinen Ausführungen sollte sich das Bild vom Verhältnis zwischen Institution und Herausforderung im Feld Legitimation aber so konturiert haben, daß die Einzelfälle - die Themen und Hintergründe der analysierten Enquete-Kommissionen - in einen Zusammenhang eingeordnet werden können.

a) Herausforderungen in der Akteursdimension: Schwierigkeiten bei der Einbindung

Zahlreiche Indikatoren deuten auf eine nachlassende Bindungskraft gesellschaftlicher Institutionen. Dies ist im politischen Bereich besonders deutlich: Die Befunde vor allem aus der Forschung zur politischen Kultur weisen auf zunehmende Distanz gegenüber politischen Institutionen ("Staatsverdrossenheit"), auf sinkende Glaubwürdigkeit der politischen Institutionen, auf eine erhöhte Bereitschaft zu unkonventionellem Verhalten, auf geringer werdendes Gewicht tradierter

Orientierungen (Anstieg der Wechselwähler) u.a.m. Insbesondere die Kritik am Bundestag und vor allem an dessen Plenum ist eine immer wiederkehrende Konkretion dieser Entwicklung.

Der Modernisierungsschub der bundesrepublikanischen Gesellschaft, dessen markantestes Zeichen die Studentenbewegung war, hat das politische Spektrum der Akteure, ihre Divergenz und ihren Spielraum, enorm vergrößert. Die neuen sozialen Bewegungen und die politischen Flügel der Subkulturen artikulieren Werthaltungen, die auch in anderen Teilen der Bevölkerung latent vorhanden sind, und sie haben dem politischen Spektrum einige neue und durchaus beständige Farbtöne angefügt; sie entziehen sich zum Teil systematisch den normierten Kommunikationsbeziehungen (239). Akteure wie die Frauenbewegung, wie die "Anti-AKW-Bewegung", wie Hausbesetzer und radikale Tierschützer, wie Dritte-Welt-Gruppen und die Friedensbewegung, sie fallen nicht aus dem politischen System, denn sie entfalten ja innerhalb des Systems Wirkungen und erfüllen Funktionen innerhalb politischer Teilsysteme, aber sie sind nur schwach in das institutionalisierte Gefüge eingebunden.

Auf einer Meta-Ebene wird dies dadurch deutlich, daß neue Parteien wie die "DIE GRÜNEN" und veränderte Organisationsformen mit der klassischen "Cleavage"-Struktur der bundesrepublikanischen Parteienlandschaft nicht erklärt werden können: Die sogenannte "Neue Politik" entzieht sich den traditionellen Spannungslinien von Kapital - Arbeit und Kirche - Staat und verlangt nach einer eigenen Dimension der theoretischen Rekonstruktion (240).

Um so größere Schwierigkeiten haben die Institutionen selbst, mit ihren auf herkömmliche Konflikte ausgerichteten Prozeduren die unkonventionellen Akteure einzubinden (241). Diese Akteure transportieren unreduzierte Komplexität - die Komplexität gesellschaftlicher Umwelt und psychischer Umwelt - in das System hinein, von der die Verarbeitungsmechanismen des politischen Systems auf die Probe gestellt werden. Dies drückt sich darin aus, daß die Einbindung in Rollen nicht immer gewährleistet ist. Vor allem diejenigen Rollen erweisen sich als unzureichend, die an tradierte politische Positionen gebunden sind, wie es bei öffentlichen Ämtern der Fall ist. Hier werden Divergenzen in der Normierung der Kommunikationsbeziehungen deutlich: Ein Akteur, der eher auf flüchtigen Kontakt und flexible Koordination orientiert ist, tut sich schwer, wenn ihm dauerhafte Normierung seines Handelns durch genauestens kodifizierte Regeln abverlangt wird: Eidesleistungen, Geschäftsordnungen, Sitzordnung, Amtshierarchie, Ressortgliederung, Mitzeichnungsverfahren usw.. Diese Divergenzen nehmen bisweilen den Charakter von grundlegendem Dissens an.

Es gelingt zwar weiterhin, auch diesem Typ von Akteur Rollen zu öffnen, die über Institutionen definiert sind, und ihre Komplexität funktional zu nutzen, doch dies ist riskant und aufwendig. Deshalb gerät die Einbindung der neu in die Arena getretenen politischen Akteure zu einem Systemproblem mit wachsender Bedeutung: Es gibt gesellschaftliche Gruppen, die nur noch schwer eingebunden werden können. Sie stellen sich subjektiv in Opposition zum "System" und sind dennoch ein manifester Teil des politischen Systems. Je mehr eine Gruppe ihr politisches Handeln aus einer selbstgesetzten Normierung heraus strukturiert, desto höher wird der Aufwand, um zumindest

punktuell Kombinationen zu ermöglichen. Kurz: Folgebereitschaft für Entscheidung ist von der Akteursseite her nicht gewährleistet. Legitimationsprobleme werden drängender.

b) Herausforderungen in der Inhaltsdimension: Schwierigkeiten bei der Alternativenbildung

Die Themen, die das Profil politischer Auseinandersetzungen in den entwickelten Industriegesellschaften der letzten Jahre prägen (242), werfen für die Behandlung in den politischen Institutionen Schwierigkeiten auf: Themenadäquate Kommunikation und institutionsadäquate Kommunikation klaffen auseinander.

Dies geschieht aus mehreren Gründen: So sind einige Themen der gesellschaftlichen Diskussion für einige politische Institutionen schlicht unzugänglich, weil die in ihnen angelegten politischen Implikationen (noch) gar nicht deutlich genug hervortreten: Was ist die politische Dimension der Technisierung des Reproduktionsbereichs? Es ist nicht klar abzusehen, inwieweit dafür auf Grundlage der gesellschaftlichen Diskussionen themenspezifische Alternativen für politische Entscheidungsprozesse gebildet werden müssen - oder ob es bei der Suche nach einer adäquaten institutionellen Antwort sein Bewenden damit haben kann, daß man den Reproduktionsbereich als ein Forschungsfeld begreift, in das wie in andere Felder auch finanzielle Förderung fließt.

Oder die Themen werfen einen Berg von Fragen auf, die von den politischen Institutionen in einer Weise beantwortet werden, die hinter den Stand der Diskussionen in anderen gesellschaftlichen Funktionsbereichen, etwa der Wissenschaft, weit zurückfällt. Diese Reaktion fällt dann teilweise derart unzureichend aus, daß es sich mit Zeitverzug in einer Erhöhung des politischen Drucks auf die Institutionen niederschlagen muß. Die Behandlung des Umweltproblems in der Endphase der sozialliberalen Koalition entsprach zum Beispiel in keiner Weise mehr dem Kenntnisstand der Wissenschaften und dem Sensibilisierungsgrad der Öffentlichkeit (243).

Oder alle denkbaren politischen Alternativen erscheinen mehr oder weniger gleich problematisch - sie zehren alle dermaßen viel politisches Kapital auf, daß keiner Alternative politischer Erfolg beschieden sein dürfte. Das Thema ist zu "heiß", als daß man mit irgendeiner der Alternativen hantieren könnte, ohne sich zu "verbrennen". Diesen Status hat das Thema Abtreibung im Rahmen der CDU-CSU-FDP-Koalition in der 11. Legislaturperiode.

Statt die Herausforderungen der Themen in die Modernisierung ihrer Entscheidungsabläufe umsetzen zu können, wenden die Institutionen ihre Routinen auf die Bearbeitung der Themen an. Man geht den sicheren Weg, und der führt entlang der gebahnten Pfade. Entsprechend sind die Klagen, daß man immer nicht-entscheiden müsse, man also nur noch grundlegende Veränderungen weiter aufschieben und mit kleinen Korrekturen den Status-Quo fortschreiben könne: Die sozialen Sicherungssysteme, der EG-Argrarmarkt und die Verteidigungsaufwendungen sind Beispiele hierfür. Der "Sachzwang", die Macht der gegebenen Strukturen, macht politische Entscheidungen im eigentlichen Sinne, also Auswahl unter Alternativen, unmöglich. Die Komplexität des Hintergrunds wird in der politischen Entscheidung nicht bewahrt, sondern vernichtet, weil allenfalls noch

geringfügig variiert werden kann. Die Diskrepanz zur gesellschaftlichen Diskussion wird dadurch eklatant: Wo öffentlich um Wohl und Wehe, um ja und nein gestritten wird, wo große Entwürfe und Kehrtwendungen gefordert werden, da können als politisch handfeste Reaktionen allenfalls einige Spitzen abgeschliffen werden. Haushaltsberatungen bieten dafür beredte Beispiele. "Die Diskrepanz von Möglichem und Wirklichem wächst." (244)

Auch hier sind im Einzelfalle durchaus imponierende Leistungen zu finden: Diffuse Themen werden frühzeitig auf ihren Entscheidungsbedarf abgeklopft, komplexe Sachverhalte umsichtig zu Alternativen geformt, aussagekräftige Antworten auf brisante Fragen mit bemerkenswerter Sensibilität entwickelt. Generell aber möchte ich die These bekräftigen: Das politische Profil wird mehr und mehr von Themen geprägt, bei denen es den Institutionen nur unzureichend gelingt, politisch zu prozessierende Alternativen aufzubereiten. Es gelingt an vielen gesellschaftlichen neuralgischen Stellen nicht, die scheinbare Einfalt und/oder die Vielfalt der Handlungsmöglichkeiten auf entscheidbare Alternativen zuzuspitzen oder überhaupt glaubhaft die getroffenen Entscheidungen als Ergebnis einer Auswahl unter Alternativen deutlich zu machen (245). Damit ist auch die Reversibilität von Entscheidungen gefährdet, wodurch ein entscheidendes Moment von Folgebereitschaft hinfällig wird. Wo Entscheidungen zwischen Alternativen politisch gefordert sind, reagieren die Institutionen mit ihrer althergebrachten Routine.

In der Folge lösen sich Themen aus den Institutionen. Diskussionen um Alternativen werden ausgelagert. Sie sind nicht mehr in einen institutionellen Zusammenhang eingebunden. Den Alternativen außerhalb der tradierten Institutionen stehen Scheinalternativen innerhalb der Institutionen gegenüber. Die Institutionen repräsentieren nicht mehr das Spektrum der Alternativen; entsprechend gebrochen gestaltet sich der Kommunikationszusammenhang.

c) Herausforderungen in der Zeitdimension: Schwierigkeiten bei der Strukturierung politischen Handelns

Der Horizont politischen Handelns hat sich, zeitlich gesehen, weit nach hinten verschoben, ohne daß dem die Sichtlinie der Institutionen gefolgt wäre. Die zeitliche Diskrepanz ist größer geworden. Auf der einen Seite werfen politische Fragen und ihre Antworten immer längere Schatten: Die politischen Entscheidungen haben vielfältige und interdependente Konsequenzen, die wir nicht in die Zukunft hinein abschätzen können. Auf der anderen Seite stehen die zeitlichen Strukturen der herkömmlichen politischen Institutionen: Haushaltsjahre, Legislaturperioden, Berichtstermine, Projektlaufzeiten.

Diese Struktur begünstigt eher ein inkrementales Handeln; Im Rahmen dieser Institutionen bleiben die Akteure eher kurzatmig. Die Maßnahmen werden auf kurzfristige Effekte hin konzipiert, haben aber dennoch eine Fülle von langfristigen Folgen, die nicht durchgängig bedacht oder kalkuliert werden können (246). Der Schnelle Brüter ist zum Sinnbild dessen geworden. Mit politischem Handeln werden also langfristige Festlegungen getroffen, aber der Zeitraum, der sich aus der Perspektive der Institutionen überblicken, strukturieren und verantworten läßt, wird demgegen-

über - relativ gesehen - immer kürzer. Damit bricht auch unter zeitlichem Aspekt der Kommunikationszusammenhang auseinander: Außerhalb der Institutionen wird das ganz Andere visioniert, innerhalb der Institutionen das Bestehende prolongiert.

Andererseits gelingt es auch nicht, Entwicklungen überraschungssicher zu machen, sie so weit in die Zukunft hinein zu strukturieren, daß die Kontingenz ein Maß erreicht hätte, das für die Institution in ihrer relativen Inflexibilität handhabbar wäre.

Von daher klaffen politische Entwicklung und traditionelle Strukturierung immer weiter auseinander. Die Strukturierung des politischen Handelns durch Institutionen läßt nach. Sicherlich muß der Horizont politischen Handelns begrenzt bleiben, weil jenseits einer bestimmten Grenze die Komplexität der Probleme exponentiell wächst. Die Internationalisierung der einzelnen Policy-Bereiche, die Pluralisierung der Interessen und die hohe Vernetzung zahlreicher Subsysteme - um nur drei Tendenzen zu nennen - führen zu einer Undurchdringlichkeit zukünftiger politischer Entwicklung, in der mit Strukturierung keine ausreichende Sicherheit mehr zu gewinnen ist. Damit ist nicht ausgeschlossen, daß sich an anderer Stelle, außerhalb der tradierten Institutionen, Schleusen der Komplexität etablieren und eine zeitliche Strukturierung mit leistungsfähigeren Instrumenten gelingt. Es lassen sich allenthalben Beispiele dafür finden, daß sich politische Prozesse wie Konsensbildung, Aushandlung oder Prioritätensetzung der strukturierenden Kraft herkömmlicher Institutionen entziehen.

d) Herausforderungen der Legitimation - Herausforderungen des Bundestages

Die Befunde in den drei Dimensionen haben einen gemeinsamen Nenner: Es wachsen die Divergenzen zwischen den Herausforderungen und dem Leistungsspektrum der Institutionen. Komplexität wird unzureichend reduziert, entweder zu gering oder zu viel (247). Die Veränderung der gesellschaftlichen Kommunikation wirft Fragen auf, die von den Institutionen nicht mehr mit den gängigen Routinen zu beantworten sind. Bezogen auf die Sicherung von Folgebereitschaft folgen daraus Legitimationseinbrüche (248), die teilweise aufgefangen werden von funktionalen Äquivalenten zu den tradierten Institutionen. Im Vorteil sind dabei diejenigen gesellschaftlichen Instanzen, die unberührt von den hergebrachten Routinen leistungsfähigere Legitimationsmodi entwickeln können. Es zeichnet sich eine kontinuierliche Verlagerung der Legitimationsleistung auf andere gesellschaftliche Instanzen außerhalb des Kanons tradierter Institutionen ab.

In unserem Zusammenhang ist vor allem von Belang, inwieweit von dieser allgemeinen Entwicklung das Parlament betroffen ist. Im parlamentarischen Zusammenhang werden viele der genannten Diskrepanzen besonders deutlich.

Die mangelnde Einbindung von Akteuren in das Rollengerüst des politischen Systems zeigt sich besonders krass in der Diskrepanz zwischen dem parlamentarischen Spektrum einerseits und dem Spektrum der Akteure, die in einer "Konfliktarena" agieren, andererseits. Die fehlende institutionelle Einbindung von Akteuren läßt sich deutlich am Bundestag ablesen, der zumindest zeit-

weise einen Honoratiorenzuschnitt erhielt und es z.B. während der Großen Koalition nicht mehr vermochte, oppositionelle Kräfte einzubinden.

Die Schwierigkeiten, bei Lösungen von Problemen Alternativen zu bilden, um Mehrheit und Minderheit sachlich zu scheiden, macht sich besonders an parlamentarischen Diskussionen deutlich, z.B. wenn in Haushaltsdebatten auch von der Opposition nur geringfügige Änderungen an der Fortschreibung des Status Quo gefordert werden und eine Profilierung von Alternativen nicht gelingt. Oder wenn bei der Beantwortung politischer Fragen ein spezifischer wissenschaftlich-technischer Sachverstand gefordert ist, um mögliche politische Herausforderungen zu erkennen und Alternativen überhaupt erst einmal ansatzweise zu entwickeln. Hier ist der Bundestag strukturell überfordert, während die Ministerialbürokratie noch eher in der Lage ist, die unterschiedlichen Implikationen von alternativen Programmen einzuschätzen.

Die Schwierigkeiten schließlich, politische Prozesse als langfristige Entwicklungen zu strukturieren und ihnen durch prozedurale Ordnung die übergroße Komplexität zu nehmen, wird besonders deutlich im Parlament, da hier eine Verknüpfung von eher kurzfristiger Perspektive (Legislaturperiode) und langfristiger Programmentwicklung geleistet werden müßte. Der Horizont der Parlamentarier ist zeitlich deutlich enger gesteckt, als es bei der Ministerialbürokratie der Fall ist (249).

5.4.3. Legitimationsdefizite: Chancen für die Entwicklung des Bundestages

Die Schwächen der tradierten Verfahren, angesichts der gestiegenen Komplexität in den einzelnen Dimensionen Legitimität zu erzeugen, werden also besonders deutlich in der tagtäglichen Arbeit des Bundestages. Sein Verfahrensarsenal greift nicht hinreichend, um den angestammten Platz in der Legitimationsbilanz zu halten.

Die Frage ist nun, ob sich diese relativen Schwächen angesichts gesteigerter Umweltkomplexität zu einer Krise der Legitimation verdichtet haben; ob also die Funktion, Folgebereitschaft für noch unbestimmte Entscheidungen zu erzeugen, nicht mehr hinreichend erfüllt wird und es deshalb grundlegender Neuorientierungen innerhalb des politischen Systems bedarf. Hat sich das Parlament als untauglich erwiesen, den Legitimationsnotwendigkeiten nachzukommen? Bedarf es anderer institutioneller Lösungen?

Eine alternative Deutung der Anzeichen wäre, daß sich diese Schwächen für das Parlament nicht als Legitimations**krise**, sondern als Legitimations**defizite** ausprägen, denen durchaus mit parlamentarischen Reformen beizukommen wäre: Reformen, mit denen die Fähigkeit des Parlaments, Komplexität zu verarbeiten, gesteigert wird, mit denen sich die Verfahren auf ein neues Niveau an Komplexität, die es zu reduzieren und zu bewahren gilt, einstellen können (250).

a) Der Bundestag: Ausdruck einer Krise der Legitimation?

In der Ästhetik bezeichnet "Krise" den "Wendepunkt eines schicksalhaften Prozesses" (251), der von den Akteuren nicht beeinflusst werden kann. Mit dieser Konstruktion haben vor allen die klassischen Dramen gearbeitet. Der Begriff der Krise ist darüber hinaus seit längerem in der Medizin gebräuchlich (252). Er bezeichnet diejenige Phase in der Entwicklung eines erkrankten Organismus, in der es sich entscheidet, ob der Organismus eher in Richtung Tod oder in Richtung Genesung tendiert. Entsprechend sind dann die exogenen Maßnahmen zu organisieren.

Mit Marx hat eine sozialwissenschaftliche Fassung des Krisenbegriffes eingesetzt (253), die vor allem darauf abstellt, daß in der Krise die Vernichtung des Alten den notwendigen Raum für das Neue schafft. Die strukturell-funktionale Systemtheorie sieht Krise in sozialen Systemen dort, wo die Struktur eines Systems weniger Wandel zuläßt, als es zur Aufrechterhaltung ihrer selbst notwendig wäre (254), und von daher die Stabilität bedroht ist. Ich will ohne weitere Explikationen systematischer oder historischer Art diesen Fassungen einen funktional orientierten Krisenbegriff gegenüberstellen, der auf den genannten Konnotationen des Systembegriffs aufbaut.

Krise ist in einem solchen Verständnis die Phase in einer Systementwicklung, in der grundlegende Entscheidungen zur Gestaltung der jeweiligen System-Umwelt-Differenz möglich werden. Dieser Krisenbegriff impliziert keine schicksalhaften Momente mehr, sondern stellt explizit auf Handlungsmöglichkeiten ab. Er nimmt aber das Moment des Wendepunktes auf. Mit "Legitimationskrise" würde dann dementsprechend eine bestimmte Phase in der Entwicklung desjenigen Systems bezeichnet werden können, dem die Reproduktion von Legitimität als Funktion obliegt. In dieser Phase sind grundlegende Entscheidungen zur Gestaltung des Verhältnisses von System und Umwelt, hier des Legitimationssystems mit dem institutionellen Kern des Parlaments innerhalb des politischen Systems, möglich. Das Legitimationssystem kann grundlegende Umorientierung einleiten und auf diese Weise sichern, daß es seine Funktion für das politische System auch unter veränderten Bedingungen erfüllen wird.

Eine solche Legitimationskrise, wie funktional man sie auch immer sieht, ist mit erheblichen Reibungsverlusten, Übergangsschwierigkeiten, Risiken und Unwägbarkeiten verbunden. Sie kann vor allem nicht verordnet werden, sondern muß sich über einen längeren Abschnitt der Systementwicklung hinweg herausbilden.

Von Signifikanz in den Indikatoren für eine Legitimationskrise kann für die Bundesrepublik keine Rede sein: Die Folgebereitschaft ist im Vergleich zu den ehemals sozialistischen Ländern, zu anderen Demokratien des Westens und zu Staaten der Dritten Welt hoch. Die Anzeichen dafür, daß die Bereitschaft abnimmt, Erwartungen im Zuge von Entscheidungsprozessen umzustrukturieren, sind vergleichsweise schwach (255). Immer wieder ist in den empirischen Studien zur politischen Kultur hervorgehoben worden, daß die Zufriedenheit mit dem politischen System groß ist. Sie wird in diesen Studien allerdings zurückgeführt auf die vor allem ökonomisch relevanten Leistungen der Politik. Wirtschaftlicher Erfolg, also Wohlstand, Wachstum und Verteilung, werden zu Gründen der Folgebereitschaft (256). Ich meine, daß die Ableitung von Anerkennung der Regierung aus

ökonomischer Leistungsfähigkeit zu kurz greift und z.B. das Wahlverhalten nicht erklären kann, will aber auf das Verhältnis von Ökonomie und Politik nicht eingehen. Die Forschung zur politischen Kultur bestätigt den Eindruck, daß von einem massenhaften Entzug der Folgebereitschaft nicht die Rede sein kann. Vor allem der historische Vergleich lehrt, mit dem Begriff der "Legitimationskrise" vorsichtig umzugehen. Entsprechende Debatten in der deutschen Geschichte stehen in keinem Vergleich etwa zu den großen Auseinandersetzungen in England und Frankreich um die Frage, ob der Herrschaft des Throninhabers oder der des Thronanwärters, ob der des Parlaments oder der des Königs Folgebereitschaft gebührt (257).

Von daher ist eine Legitimationskrise für die Bundesrepublik empirisch nicht zu belegen (258); die Behauptung einer Legitimationskrise hat so wie die vom "Funktionsverlust" des Parlaments wesentlich größere Bedeutung in der wissenschaftlichen und vor allem universitären Diskussion erlangt, als ihr auf Grund der empirisch-analytischen Situation hätte zukommen müssen. Die Folgebereitschaft ist bei den verschiedenen politisch relevanten Gruppen nicht in einem Maße erschüttert (259), der grundlegende Neuorientierungen zum Beispiel zwischen Parlament und politischem System möglich und notwendig machte. Wäre dem so, hätte zum Beispiel die Diskussion um plebiszitäre Elemente in der Verfassung, um gänzlich neue Formen der Legitimation, ein anderes Niveau als derzeit und wäre auch in der Geschichte der Bundesrepublik von größerer Relevanz gewesen.

b) Legitimationsdefizite durch die Institution Bundestag?

Dies bedeutet nicht, daß es nicht Probleme und Änderungsbedarf gäbe und daß keine Möglichkeiten erkennbar wären, wie die Leistung des Bundestages in der Legitimationsfunktion zu verbessern wäre. Eine entsprechende Strategie aber könnte durchaus auf der Diagnose "Legitimationsdefizite" basieren und bedürfte nicht des Krisenbegriffs.

Es wäre sogar eigenartig, wenn es keinerlei Änderungsbedarf gäbe. Schließlich haben sich die gesellschaftliche Situation und mit ihr das politische System in einem hohen Maße geändert und von daher auch die politischen Entscheidungen und ihre Implikationen. Die Komplexität der gesellschaftlichen Umwelt hat, wie beschrieben, zugenommen und damit der Druck auf das politische System. Dann müßte auch die Sicherung von Folgebereitschaft anders aussehen, und es sind Reformen im Bundestagsgefüge vonnöten. Die Diagnose "Legitimationsdefizite" erwiese sich dann als richtig, wenn im Bundestag entsprechend ausgerichtete Reformen griffen, wenn also versucht wird, über institutionelle Veränderungen die Defizite zu kompensieren. Eine Krise würde andere Reaktionen hervorrufen als Reformen zur Kompensation einzelner Defizite, die durch den Anstieg der Umweltkomplexität entstanden sind. Insbesondere das Parlament macht Defizite im Legitimationssystem deutlich, die darauf beruhen, daß die Verfahren nicht mehr in der Weise und nicht mehr überall so greifen, wie es nötig wäre, um angesichts der enorm gewachsenen Umweltkomplexität Folgebereitschaft für politische Entscheidungen zu sichern.

Diese Defizite sind zu spezifizieren: In der Akteursdimension ist es die Pluralisierung der politischen Konstellation, die dazu führt, daß der Bundestag die relevanten Akteure nicht mehr in politisch ausreichender Weise durch geeignete Repräsentationsmechanismen einbinden kann; in der Inhaltsdimension ist es die Unzugänglichkeit der Fragen, die es dem Parlament verwehrt, seine bewährten Reduktionen einzusetzen, um faßbare alternative Antworten zu formen; in der Prozeßdimension ist es die Unüberschaubarkeit der Konsequenzen, die das Parlament dabei überfordert, die Entwicklungen in nachvollziehbarer Weise zu strukturieren. Überall greifen die herkömmlichen Mittel nicht mehr, mit denen das Parlament seine Verfahren auf die Entscheidungsgegenstände ansetzt. Das Parlament ist folglich überfordert und dies mehrfach in den genannten Dimensionen.

Damit kann an die letzte Variante der These vom "Funktionsverlust" angeknüpft werden. Die Ausdehnung des Politischen haben andere Institutionen mehr wahrgenommen als der Bundestag. Man kann dies, bezogen auf das Verhältnis von rechtlichem Kompetenzbereich und politischem Aufgabenspektrum, auch so formulieren: Der Bundestag hat seinen Kompetenzbereich nicht ausgeschöpft. Er könnte vom rechtlichen Spielraum her einen größeren politischen Stellenwert wahrnehmen, als ihm politisch tatsächlich zugestanden wird. So zum Beispiel wird die Öffentlichkeit nicht in dem Maße strukturiert, wie es die verbrieft Kompetenz der öffentlichen Debatte erlaubt.

Prospektiv und konstruktiv gewendet, lautet dann die Frage, in welchem Maße und auf welche Weise der Bundestag die Herausforderungen der politischen Entwicklung so aufgreifen kann, daß die Mitanbieter keine relativen Vorteile mehr realisieren können. Wie kann also der Stellenwert des Bundestages relativ gesteigert werden? In welchem Maße kann der Bundestag Chancen mehr als bisher wahrnehmen, die seine Handlungsgrenzen nicht übersteigen, die also zum Beispiel rechtlich innerhalb des Kompetenzbereichs liegen?

Diese Formulierung der Frage öffnet eine Reformperspektive, durch die Handlungsmöglichkeiten sichtbar werden: zum Beispiel, den Bundestag von Detailentscheidungen zu entlasten bzw. Modelle interner Arbeitsteilung zu erproben (260). Diese Perspektive bietet im Gegensatz zu der resignativen These vom "Funktionsverlust" genügend Spielraum für eine Weiterentwicklung des Bundestages.

Diese Entwicklungsmöglichkeiten sollten allerdings nicht verwechselt werden mit einer Entwicklungs**notwendigkeit**, denn das politische System verfügt über funktionale Äquivalente, die ebenfalls entwicklungsfähig sind. Die gewandelten Herausforderungen bieten also die Möglichkeit zu einem Wandel des Bundestages - wie sie auch die Möglichkeit zu einem Wandel der anderen Institutionen bieten. Bislang reagiert das Parlament auf diese Herausforderungen nicht adäquat (261): Sein Modus, die Funktion Legitimation zu erfüllen, ist durch eine spezifische Gruppe von Verfahren charakterisiert. Der Bundestag reduziert die Komplexität der politischen Kommunikation - die Vielfalt der Akteure, Prozesse, Themen - auf ein für das institutionalisierte Entscheidungssystem verarbeitbares Maß und überführt sie in organisierte Komplexität. Er steigert durch diesen Transfer die Komplexität des Entscheidungssystems. Dafür hat der Bundestag bei **gängigen** Anforderungen routinierte Arbeitsweisen entwickelt. Bei den neuen Herausforderungen gelingt

ihm dies nicht adäquat, folglich kann es anderen Institutionen gelingen, die Herausforderungen anzunehmen und ihren Stellenwert im Legitimationssystem zu vergrößern.

Eine dieser Herausforderungen, die der Bundestag als eine Entwicklungschance nutzen kann oder die zu weiterem Raumgewinn für funktionale Äquivalente geraten kann, ist die technische Entwicklung (262). Den Begriff der Technik aus systemtheoretischer Warte zu charakterisieren, bildet den letzten Baustein, den ich als Voraussetzung einer Untersuchung der Enquete-Kommision umreißen will. Ein enger Bezug auf Technik charakterisiert die Untermenge der Enquete-Kommisionen, die ich untersuchen will. Sie ist eine der Herausforderungen, auf die Legitimationsinstanzen ihren Modus der Legitimation hin ausrichten müssen, wenn sie ihren politischen Stellenwert halten wollen.

6. Herausforderung technische Entwicklung

6.1. Technik: Grenze sozialer Systeme zur "Natürlichen Umwelt" (263)

Soziale Systeme sind - wie dargelegt - Systeme, die aus Kommunikationen bestehen. Soziale Systeme sind eingebettet in eine Umwelt, die nicht kommunikativ verfügbar ist, **über** die zwar kommuniziert werden kann, **mit** der aber nicht kommuniziert werden kann. Ein Teil dieser für ein soziales System prinzipiell unverfügbaren Umwelt wird von organischen und anorganischen Systemen gebildet (264). Diese entwickeln sich nach eigenen Prinzipien, die selbst nicht nach sozialen Kriterien zu verändern sind, die auch nur stückweise und unter Vorbehalt beschrieben werden können: "wilde, unbegriffene Natur" (Beck). Ein Zellsystem folgt einem festgelegten Entwicklungsmuster, ein Unwetter entlädt sich nach physikalisch beschreibbaren Regelmäßigkeiten, die nicht ersetzt werden können durch betriebswirtschaftliche Vernunft oder ein ethisches Gesetz. Die Auswirkung dieser Prinzipien kann verhindert oder kanalisiert, verzögert, gemildert oder beobachtet werden, aber dies ändert nichts an der Unveränderbarkeit der Prinzipien an sich. Das Gravitationsgesetz läßt sich nutzen, aber nicht durch eine dekretierte Alternative ersetzen.

Jedes soziale System hat seine spezifische Umwelt aus organischer und anorganischer Materie, Energie und Form: Naturgewalten, Stoffkreisläufe, Körper usw. Die Grenze zwischen System und Umwelt ist nicht festgeschrieben. Zum einen wird sie in der Entwicklung des Systems ständig verändert, zum anderen bricht sie immer wieder zusammen. Umwelt kann ein soziales System absorbieren: Ein Deich wird überflutet, eine Käfigtür hält nicht stand, ein Kreislauf bricht zusammen, ein Geduldsfaden reißt. Ein zentrales Problem sozialer Systeme ist folglich die ständige Reproduktion der Grenze gegenüber dieser "Natürlichen Umwelt". Was wir an Technik kennen und gebrauchen, markiert diese Grenze (265). An den technischen Gegenständen zum Beispiel können wir die Grenze von sozialen Systemen und "Natürlicher Umwelt" erkennen. Mit einer Heizung schaffen wir uns Möglichkeiten, die Grenze gegenüber den Schwankungen der Außentemperatur festzulegen. Ein Kraftfahrzeug markiert die Grenze von sozial als sinnvoll angesehener, also zielgerichteter Mobilität und den Zwängen unserer physiologischen Konstitution. Eine Brille markiert die Grenze zwischen dem, was uns an Sehkraft als notwendig erscheint und was uns die organische Grundlage unserer optischen Sensoren zusteht.

Wie jede Grenze markiert auch Technik Trennung und Verbindung zugleich. Mit Technik halten soziale Systeme ihre **Differenz** gegenüber einer "Natürlichen Umwelt" aufrecht. In Form von Technik reduzieren soziale Systeme die Komplexität materiell-energetischer Umwelt und bauen organisierte Systemkomplexität auf. Dabei bleibt Umwelt Umwelt, Materialität Materialität und wird nicht zum sozialen Sinn, aber eine Sinngebung kann sich in sinngeladener Formgebung von Materie ausdrücken.

Technik ist Verbindung und Trennung zwischen eigendynamischer Materialität und sinngestifteter Formgebung. Technik ist sozusagen ein gespanntes Verhältnis zur Materialität. Mit Technik

halten soziale Systeme Distanz zur "Wildnis", zum "unbegriffenen Anderen". Die Struktur der chemischen Elemente, die Entwicklungsbahnen eines Zellklumpens, die physikalischen Kräfte - dies alles ist Umwelt. Technik ist der Unterschied zu dieser Umwelt, in ihr drückt sich der Sinn aus, den ein soziales System diesem Umweltausschnitt aufzuherrschen versucht. Technik also sind nicht die Heizung unter ihrem thermischen Aspekt, nicht das Kraftfahrzeug unter dem mechanischen und nicht die Brille unter dem optischen Aspekt; die Technik sind nicht die organischen oder anorganischen Systeme selbst, die uns in unserem alltäglichen Leben umgeben, sondern Technik ist die Art und Weise, mit ihnen umzugehen, also das kognitive und handlungsmäßige Instrumentarium, mit dem es gelingt, die thermischen, mechanischen, optischen Eigenschaften benutzbar zu machen (266). Technik ist letztlich das **Wissen** um die Entwicklungsgesetze, das sich wieder in modellierte Materialität umsetzen läßt (267). Dann aber ist die Technik auch nicht die Materialität als solche; das, was gemeinhin mit Technik assoziiert wird, das Materielle, Anschauliche, Fühlbare, Hörbare, das ist eben gerade nicht Teil der sozialen Systeme, sondern Technik ist die sich darin verkörpernde Modelliertheit, das darin steckende Wissen. Einem Teil dessen, was unbeherrschbar ist, einem Teil der Umwelt, hier der "Natürlichen Umwelt", wird in Form von Wissen, in Form von selektierten Beschreibungen, Erklärungen und Konstruktionen ein Sinn eingeprägt. Dieser Teil wird damit in den Verfügungsraum des sozialen Systems geholt. Dann bleibt zwar weiterhin das materielle Substrat Teil der Umwelt, aber seinem Bewegungsgesetz, das nach wie vor unbeeinflussbar bleibt, wird ein sozialer Sinn übergeordnet. Diese Dynamik wird nicht ersetzt, sie wird zu steuern versucht. Die Eigendynamik der Umwelt wird ausgenutzt, sie wird systemdienlich genutzt. Materialität ist Umwelt, Technik ist der Versuch, diese Materialität mit sozialem Sinn zu überwölben. Technik ist die Grenze des sozialen Systems gegenüber dieser "Natürlichen Umwelt"; sie markiert den Teil, der durch sozialen Sinn beherrschbar, der kognitiv durchdrungen erscheint. Jedes Nicht-Eintreffen einer Prognose, jedes Nicht-Funktionieren einer Maschine, jedes Versagen eines Medikaments, jede Naturkatastrophe (die eher als Technik-Zusammenbrüche zu bezeichnen wären) zeigt, daß diese Grenze fragil ist, daß in jedem Artefakt, jeder Theorie, jeder Handhabung ein dauernder Kampf um die Grenzziehung herrscht, Grenzziehung zwischen Materialität und sozialer Beherrschung, zwischen Vorgängen mit sozialer Zwecksetzung und Vorgängen von unerklärter, nicht handhabbarer Eigendynamik. Wo kommunikative Selektion Materialität einbindet in soziale Entwicklung, da ist Technik, da ist soziales System, nicht Umwelt.

Dieses Andere springt immer wieder hervor, setzt sich durch, verschiebt die Grenze nach hinten auf die Auffanglinien, auf vorsorglich aufgebaute Sicherungen, auf Notkühlung, auf Warnung, auf Eindämmung, geordneten Rückzug und Reparatur.

Technik ist also nicht die Maschine rundum, es ist das Sinnvolle, das Erkannte und Erklärte, das Selektive, das Kommunizierte an der Maschine, das Nicht-Materielle. Technik ist nicht die Injektion eines Virus in einen Zellklumpen, es ist die Kombination von Zielen, Instrumenten und Prozedur, die Planung des Vorgangs, die Einbettung in einen sozialen Zusammenhang, die Auswertung, die Nutzung. Man lernt, das andere, die Materialität zu beherrschen, wiewohl dies nur zeit- und abschnittsweise der Fall sein kann und jederzeit die Grenze ruckartig oder stetig verschoben werden kann.

6.2. Modernisierung und technische Entwicklung

6.2.1. Technik als Bestandteil sozialen Wandels

Technik ist notwendiger Bestandteil eines jeden sozialen Systems, denn jedes soziale System muß sich beständig auch von seiner "natürlichen Umwelt" abgrenzen. Diese Abgrenzung verändert sich laufend, und auf diese Weise ist die technische Entwicklung Bestandteil der Systementwicklung. Die Grenze zur Materialität wird weiter hinausgeschoben - wodurch der Bereich der unbeherrschten Materialität, des gänzlich Anderen, nicht kleiner wird, sondern nur der Horizont weiter zurückweicht. Soziale Systeme versuchen, soviel Materialität wie möglich mit ihrer Funktionszuweisung zu überwölben, dadurch Raum für ihre Entwicklung zu schaffen, der unorganisierten Komplexität der Natur eine eigene organisierte Komplexität der Modellierung, eine durch Technik gebändigte Komplexität, entgegenzustellen (268).

Jeder Wandel eines sozialen Systems bedeutet für andere soziale Systeme Veränderungen in ihrer Umwelt. Es bedeutet für sie eine Erhöhung der Komplexität durch neue Differenzen, worauf mit erhöhter Selektivität reagiert werden muß: Jede technische Entwicklung, also jede Verschiebung der Grenze durch ein soziales System, ist also für andere soziale Systeme eine Herausforderung - als Teil sozialen Wandels und d.h. als Veränderung ihrer Umwelt (269). Gemildert durch den Schutz seiner Grenzen wird das soziale System zu erhöhter Bewertung und Auswahl gebracht - mit Rückwirkung auf die interne Konstellation des Systems.

Somit ist technische Entwicklung originärer Bestandteil sozialen Wandels. Dies macht die Frage nach Kausalitäten innerhalb der Komponenten sozialen Wandels überflüssig. Technische, organisatorische, kognitive, ökonomische Entwicklung sind interdependente Bestandteile sozialen Wandels, des Wandels von Kommunikationssystemen in ihrer Umwelt (270).

6.2.2. Technologisierung von Technik: Ausdruck reflexiver Modernisierung

Unser Verständnis von Technik ist geprägt von einer spezifischen Spielart technischer Entwicklung, und zwar von derjenigen, die wir gemeinhin mit Industrialisierung und Urbanisierung assoziieren. Sie ist somit Bestandteil eines umfassenden und grundstürzenden sozialen Wandels, der unter dem Begriff der Modernisierung gefaßt worden ist. Der Übergang zur Moderne zeichnet sich dadurch aus, daß sich die gesellschaftlichen Strukturen aus der Bindung an die Tradition lösen und die bis dahin maßgeblichen "Quellen der Gewißheit" (271) versiegen. In technischer Entwicklung drückt sich dies dergestalt aus, daß die Grenze von Natur und Kultur nicht mehr von lebensweltlicher Gewißheit und tradierten Mustern bestimmt wird, sondern disponibel wird, so wie auch andere Bestandteile sozialen Wandels problematisiert und disponibel werden. Modernisierung be-

deutet, daß überlieferte Konfigurationen kontingent werden, sie werden als Ausdruck von Auswahl erkenntlich, die auch anders ausfallen könnte. Entsprechend veränderlich wird die Grenze von Natur und Kultur von dann an.

Mit der Aufhebung der Fraglosigkeit ist in der Modernisierung ein reflexives Moment angelegt: Auch die Modernisierung selbst könnte anders verlaufen, sie ist Selektion und unterliegt der Entscheidungsmöglichkeit und -notwendigkeit. Von daher stellt sich die Modernisierung als "Quelle der Gewißheit" selbst in Frage. Sie entfaltet sich aus sich heraus zur "reflexiven Modernisierung" (272), in der sie selbst "zum Thema und Problem wird" (273), sie sich selbst reflektiert.

Dieses äußert sich in unserem Feld auf dreifache Weise: Die sichtbar gewordene Kontingenz von Modernisierung drückt sich in Diskussionen um Technik so aus, daß gefordert wird, man könne zu einem tradierten Verhältnis von Natur und Kultur, z.B. in Form einer "überschaubaren Technik", zurückkehren (274). Das reflexive Moment der Modernisierung äußert sich außerdem als stetige Beschleunigung der Entwicklung: Die Modernisierung wird modernisiert, wird von traditionellen Resten gereinigt, entfaltet effektivere Varianten und verfolgt konsequenter ihre Ziele. Die dominierende Variante der "reflexiven Modernisierung" aber ist die Verwissenschaftlichung der Modernisierung. Das reflexive Moment, das in Modernisierung angelegt ist, wird dabei systematisch durchgesetzt (275). In unserem Zusammenhang drückt sich diese Verwissenschaftlichung der Modernisierung als **Technologisierung** (276) von Technik aus. Damit ist nicht nur eine Effektivierung der Stoffumwandlung oder der Signalverarbeitung im Zuge technischer Prozesse zu verstehen, verbunden mit einer entsprechenden Erhöhung der Risiken. Darunter ist zum Beispiel auch eine Verwissenschaftlichung der angeführten romantischen Verweigerung gegenüber technischer Entwicklung zu verstehen. Die "technologisierte" Skepsis gegenüber Technik drückt sich in systematischer Erarbeitung und Erprobung von Kontroll- und Planungsinstrumenten für eine Technikentwicklung entlang ausgewiesener Kriterien aus (277).

Darunter ist vor allem zu verstehen, daß eine sich selbst thematisierende systematische Theorie (278) des Verhältnisses von sozialem System und Materialität entsteht, aus der heraus die effektivierenden und kontrollierenden Veränderungen ableitbar und in der sie reflektierbar sind.

Deshalb ist dieser Prozeß hier auch Technologisierung genannt worden. Auf diesem Hintergrund klärt sich ein wenig die unübersichtliche Gemengelage in der Diskussion um Technikentwicklung, in der Plädoyers für beschleunigte Entwicklung bestimmter Technikbereiche mit ethisch begründeten Forderungen nach Moratorien, wissenschaftssoziologischen Analysen und Auseinandersetzungen um die Auswahlkriterien zwischen Technikvarianten einhergehen. Dies alles ist Ausdruck einer "reflexiven Modernisierung", in der die technische Entwicklung selbst zum Gegenstand von Auseinandersetzungen wird.

6.2.3. Ausdifferenzierung technischer Systeme: Chiffre für Modernisierung

Auf die zunehmenden Anforderungen hin differenzieren soziale Systeme technische Subsysteme aus. Die Funktion der Grenzsicherung gegenüber der "natürlichen Umwelt" wird an eigens ausgebildete Untereinheiten delegiert. Technik nimmt Systemgestalt an. Sie bleibt ein Kommunikationssystem innerhalb eines Kommunikationssystems; Materie, Energie und Form bleiben Umwelt dieses Kommunikationssystems. Aber dieses Kommunikationssystem entwickelt innerhalb der jeweiligen Konfiguration eine eigene Dynamik. In den technischen Subsystemen werden dann abgegrenzt von anderen sozialen Systemen Elemente auf ihre spezifische Funktion hin relationiert. Elemente sind z.B. angewandte Wissenschaft, Ressourcen, Organisationen, Kompetenzen u.a.

Je selektiver die Grenze zur Materialität wird, desto sichtbarer der Spielraum für technische Gestaltung, über dessen Nutzung dann gestritten und entschieden werden muß (279). Die fraglos hingegenommenen Grenzen unseres Erlebens und Handelns in technischer Hinsicht werden hinfällig und durch die hochselektive Wahl einzelner Möglichkeiten ersetzt.

An Technik wird die Entwicklung zu größerer Entscheidungsnotwendigkeit besonders deutlich. Was zuvor als Naturkonstante galt, ist nun veränderlich und unterliegt der Entscheidung. Dabei drücken Folgen, Auswahlkriterien und Voraussetzungen ins Blickfeld. Ähnliches vollzieht sich im Zuge der Modernisierung auch in anderer Hinsicht, z.B. in organisatorischer Hinsicht (Wahl der Strukturen) oder in kognitiver Hinsicht (Wahl der Erkenntnismuster). Überall wird Komplexität für die Entscheidung zum Problem, aber in technischer Hinsicht wird dies besonders augenfällig. Technik kann so zur Chiffre von Modernisierung werden, an der sich einiges an Auseinandersetzung abarbeitet. Technik droht dabei positiv zum Fetisch und negativ zum Sündenbock mystifiziert zu werden. Beides konterkariert die reflexive Modernisierung.

Wenn die Reduktion der Komplexität durch selektive Entscheidung zwischen unterschiedlichen Möglichkeiten zum kollektiv relevanten Erfordernis wird, gerät Technik zum politischen Problem. Auf diese Weise ist es gerade die Technik, in der Modernisierung zum Thema politischer Auseinandersetzung und zum Ansatzpunkt verbindlicher Entscheidung wird.

Die Wahl zwischen verschiedenen Ausformungen von Technik, die Begrenzung der Selektionsfreiheit, Schnittstellen zwischen verschiedenen sozialen Systemen - im Zuge technischer Entwicklungen sind politische Entscheidungen vielfach gefordert (280). In welchem Systemzusammenhang eine spezifische Technik auch steht, wenn ein technisches Phänomen zu einem politischen Problem avanciert, wird mit ihm auch der jeweilige Systemzusammenhang politisch thematisiert (281). Technik ist der gut sicht- und greifbare Zipfel, an dem man einen komplexen sozialen Zusammenhang ans Licht zieht.

So werden wir im Zuge der Kommissionsanalyse, vermittelt über die Thematisierung einzelner technischer Entwicklungen, folgende Systemzusammenhänge ins Blickfeld bekommen:

- Energiesysteme auf Basis unterschiedlicher Energiequellen;
- telematikgestützte Mediensysteme;
- Systeme, die auf der Veränderung organischer Prozesse beruhen, wie z.B. die Bioindustrie.

In allen diesen Zusammenhängen wird deutlich, daß enorm angewachsenes Wissen und Können einen "rapide zunehmenden Entscheidungsbedarf" (282) nach sich ziehen. Was vorher im Bereich des fraglos Hingenommenen lag, wird nun kontingent und von daher kontrovers. Dem Entscheidungsbedarf und dem Kontroversenpotential können die Institutionen in ihrer gegenseitigen Struktur nicht gerecht werden (283). Dies gilt für die Forschungspolitik ebenso wie für die Politikbereiche, in denen Entscheidungen mit Bezug auf spezifische technische Entwicklungen getroffen werden, wie z.B. Agrarpolitik, Gesundheitspolitik usw. Dies gilt für Kommunalpolitik ebenso wie für die internationalen Beziehungen.

Im Zusammenhang meiner Fragestellung interessiert vor allem, welche Herausforderungen die technische Entwicklung an die Legitimationsinstanzen stellt.

6.3. Technik als Herausforderung für Legitimationsinstanzen

Von einer Legitimationskrise kann - wie oben dargelegt - keine Rede sein: Es lassen sich weder Möglichkeiten noch Notwendigkeiten einer grundlegenden Neuorientierung in den Mustern der Legitimation erkennen. Aber es sind deutliche Anzeichen dafür zu sehen, daß der soziale Wandel in Gestalt der technischen Entwicklung die grundsätzlich durchaus leistungsfähige Struktur in einem Ausmaß herausfordert, daß Legitimationsprozesse die Kapazität des Bundestages **überfordern** und sie an anderer Stelle des politischen Systems erbracht werden müssen (284).

Überforderung ist eine organisationsrelative Diagnose: Was dem Bundestag zu schaffen macht, weil es von seinen Routinen nicht zu greifen ist, kann für eine Institution, die sich spezialisieren kann, aber nicht die historischen Belastungen wie ein Parlament hat, durchaus zur alltäglichen Routine werden. Eine organisatorische Lösung der Legitimationsprobleme wird sich deshalb immer herausbilden - möglicherweise aber erst in der Folge verstärkter Legitimationsdefizite. In drei Dimensionen machen sich die speziellen Herausforderungen des Legitimationssystems durch die technische Entwicklung bemerkbar: in der Akteurs-, der Inhalts- und der Prozeßdimension (285).

Akteure in den Auseinandersetzungen um technische Entwicklungen sind nicht hinreichend in die institutionalisierten Legitimationsprozesse einbezogen, die gängigen Mechanismen verfangen nicht, ihre Einbindung in Rollen gelingt nicht (286). Zum Teil findet sich auf kognitiver Ebene kein gemeinsamer Nenner, der homogenisierend wirken könnte. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Erläuterungen und Beweggründe eines Energieanlageningenieurs einfach nicht verstanden werden, oder es gelingt nicht, mit Teilen der neuen sozialen Bewegungen in einer technikorientierten Frage einen Grundkonsens zu formulieren. Ein paradigmatisches Beispiel ist die "Anti-AKW-Bewegung", bei der sich zunächst keine Möglichkeit fand, über die Rolle der parlamentarischen Opposition diesen sich erst formierenden sozialen Akteur einzubinden, sondern die eher weiter in die Gegnerschaft zum "System" getrieben wurde. Mit der SPD in der Regierungsverantwortung und der CDU/CSU in der Opposition konnte die Akteursarena der Kernenergiekontroverse im Bundestag nicht abgebildet werden.

Es mehren sich Sachverhalte mit technischem Bezug, bei denen die Vielfalt der Momente und Bedingungen nicht auf entscheidbare Alternativen zugeschnitten werden kann. Diese Sachverhalte werden damit sozusagen "unhandlich", und Entscheidungen sind zumeist nur noch als Fortschreibung des Bisherigen möglich, als Nicht-Entscheidung, oder sie sind als radikale Schnitte in die Komplexität, als Brachiallösungen, möglich (287). Damit ist auch keine Reversibilität der Entscheidungen mehr gegeben (288a). Der Bundestag hat in dem Falle keine angemessenen Strategien und keine Kapazitäten zur Verfügung, um die Sachverhalte entsprechend ihrer Komplexität zu behandeln, z.B. um alternative Programme aus der Vielzahl von Momenten und Einflußparametern zu generieren. Das Spektrum an Faktoren überfordert dann den Apparat und verhindert eine effiziente Reduktion. Ein Beispiel ist das Ringen um die Gewichtung technisch-militärischer Faktoren in Zeiten politischer Entspannung zwischen den Blöcken.

Zum dritten gelingt nicht immer eine hinreichende Strukturierung des politischen **Prozesses** im Feld technikbezogener Probleme: So zeitigen auf kurzfristige Effekte hin ausgerichtete Entscheidungen nichtsdestoweniger langfristige und vielfältige Wirkungen. Umgekehrt erfordern langfristige Aufgaben ein auch kurzfristig synchronisiertes Handeln. Energietechnik hat Jahrzehnte dauernde Entwicklungsvorläufe; Investitionen für die Infrastruktur in der Telekommunikation amortisieren sich erst um die Jahrtausendwende; der Artenschutz verlangt hier und jetzt zu fällende Entscheidungen, deren Folgen aber wiederum nicht abzusehen sind. Der Horizont des politischen Handelns mit Technikrelevanz hat sich weit nach hinten geschoben, ohne daß dem entsprechende Anpassungen in allen Instanzen gefolgt wären. So ist der Horizont von Mitgliedern des Bundestages nach wie vor zeitlich in Legislaturperioden der verschiedenen Parlamente rhythmisiert und folgt nicht dem Takt von Halbwertzeiten, Amortisationsraten oder Evolutionszyklen. Diese Differenz erweist sich aber immer weniger als die angemessene Art, um die zeitliche Offenheit politischer Prozesse zu strukturieren. Dadurch geht einerseits Flexibilität verloren, und andererseits werden Möglichkeiten zum Aufbau von Systemkomplexität nicht genutzt.

Damit sind die Herausforderungen der technischen Entwicklung unter drei Aspekten angedeutet. Innerhalb von Grenzen, die es im folgenden noch zu bestimmen gilt, kann der Bundestag diese Herausforderung aufgreifen, was mit entsprechenden Änderungen seiner routinierten Verfahren verbunden wäre (289). Oder andere Institutionen nutzen diese Herausforderungen - Instanzen, die zu entsprechenden Strukturänderungen auf Grund ihrer Geschichte eher in der Lage sind oder in denen sich Strukturänderungen bereits institutionalisiert haben.

Änderungen des Bundestages oder Verlagerungen auf außerparlamentarische Institutionen - so lautet die Alternative (290). Die Parlamentsreform im allgemeinen, die Enquete-Kommissionen bzw. die technikbezogenen Enquete-Kommissionen in besonderen, sind Ansätze zu Änderungen. Wir wollen sehen, was dies eigentlich impliziert, wie dies im einzelnen aussieht und ob diese Änderungen ausreichen, um den Herausforderungen adäquat begegnen zu können.

7. Technikbezogene Enquete-Kommissionen: Die Fragestellung in systemtheoretischer Perspektive

Die Aufhellung des systemtheoretischen Hintergrunds hat meinen Untersuchungsgegenstand in einen mehrfach gestaffelten Zusammenhang gestellt: Mit der Ableitung des Legitimationsbegriffes und der Differenzierung von Legitimationsdefiziten ist zwar keine empirisch testbare Hypothese abgeleitet, aber es ist nun eine begriffliche Basis für die Untersuchung der einzelnen Enquete-Kommissionen geschaffen, auf der sich die Enquete-Kommissionen politisch einordnen lassen. Diese Einordnung geht weit über eine rechtliche Standortbestimmung hinaus. Mit der Einordnung in einen rechtlichen und politischen Begriff des Parlaments und mit dem differenzierten Legitimationsbegriff ist eine Perspektive auf die empirische Durchdrängung der Enquete-Kommissionen geschaffen, die der Analyse einen politikwissenschaftlichen, nicht nur einen rechtswissenschaftlichen Rahmen gibt.

Technik-Enqueten sind eine Teilmenge von Enquete-Kommissionen, nämlich diejenigen Enquete-Kommissionen, die eine technische Ausprägung des sozialen Wandels in ihrem spezifisch politischem Bezug thematisieren. Enquete-Kommissionen wiederum sind eine spezifische Institutionalisierung parlamentarischer Verfahren, insbesondere des Verfahrens der Untersuchung. Sie sind damit Teil des Arsenal, mit dem der Bundestag seine Funktion erfüllt, nämlich Legitimität zu reproduzieren. Legitimität ist eine entscheidende Ressource des politischen Systems, um die Verbindlichkeit von Entscheidungen zu kollektiven Erfordernissen zu sichern; sie ist notwendig, um die politische Funktion von Macht zum Zuge kommen zu lassen. Dies wiederum ist nur ein Teil des in erster Linie funktional gegliederten Funktionsgeflechtes Gesellschaft. Zum Parlament hat sich bislang unter dem Aspekt der Legitimation keine gleichwertige Alternative gezeigt. Der Bundestag nimmt die funktionale Position des Parlaments im Rahmen des politischen Systems der Bundesrepublik ein. Er ist von daher unverzichtbar und er kann allenfalls an spezifischen Stellen durch ausdifferenzierte Organisationen ergänzt werden. Sein Stellenwert im Rahmen des politischen Systems der Bundesrepublik ist insoweit relativ zurückgegangen, als andere Institutionen stärker an Boden gewonnen haben. Sein Stellenwert kann aber steigen, wenn er die Möglichkeiten wahrnimmt, die ihm die politische Entwicklung bietet, wenn er die Zeichen, die als Legitimationsdefizite interpretiert werden können, zum Anlaß für Veränderungen nimmt.

Nun ist auf diesem Hintergrund die Fragestellung der Arbeit präziser zu fassen:

Die Untersuchung der Technik-Enqueten zielt nicht allgemein auf die Analyse irgend eines möglichen Beispiels für diskursive Strukturen, sondern fragt zugespitzt nach dem Stellenwert von Diskurs - der argumentativen Entwicklung konsensfähiger Kognition - für die Innovationskapazität des Bundestages angesichts gestiegener Herausforderungen, z.B. der deutlich sichtbar gewordenen politischen Relevanz technischer Entwicklung. Sind diskursive Strukturen, z.B. im Rahmen von parlamentarischen Verfahren wie der Untersuchung, ein adäquates Instrument, um für den

Bundestag die Möglichkeit zu vergrößern, den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen für die Legitimation gerecht zu werden? Inwieweit fügen sich diskursive Strukturen in die spezifische funktionale Position, in die Arbeitsweise, in das Strukturmuster des Bundestages? Und: Inwieweit lassen sich in der Arbeit des Bundestages Konstellationen identifizieren, die als der Beginn einer Entwicklung interpretiert werden können, in deren Verlauf der Bundestag diskursive Strukturen als Instrumentarium seiner Modernisierung einsetzt?

Dies versuche ich zu beantworten, indem ich empirisch untersuche, in welchem Ausmaß der Bundestag mit einer strukturellen Neuerung in der Lage ist, Legitimationsprobleme zu lösen, seinen Platz in der Funktionserfüllung zu behaupten und die Chancen, die die Herausforderung technischer Entwicklung bietet, wahrzunehmen (291). Die Untermenge Technik-Enqueten scheint für eine Untersuchung besonders geeignet, da sich hier die Herausforderungen bündeln bzw. die Veränderungen in der Legitimationsleistung deutlich werden. Die Eignung ergibt sich außerdem auch daraus, daß in dieser Ausprägung das Instrument der Enquete-Kommission besonderes Profil gewonnen hat (292).

Nun sind Hintergrund und Fragestellung ausreichend geklärt - ausreichend dafür, daß sich vor diesem Hintergrund der Gegenstand abhebt. Es ist an der Zeit, die Technik-Enqueten in einem ersten Schritt genauer zu beschreiben, denn auch etliche andere Institutionen heben sich vom Hintergrund der Bundestagsorganisation ab. Es geht darum, die spezifische Gestalt der Technik-Enqueten herauszuarbeiten. Was also ist eine Enquete-Kommission, was sind Technik-Enqueten?

III Enquete-Kommission als Institution: Der semantische, historische und rechtliche Rahmen

Wo die Versammlung es dienlich findet, können Ausschüsse zur Bearbeitung einzelner Gegenstände, zur Anstellung von Untersuchungen, zur Abgebung von Gutachten, zur Abfassung von Schriften niedergesetzt werden.

(Aus der Verfassung von Weimar-Sachsen-Eisenach 1816)

Von drei Seiten wird die parlamentarische Institution Enquete-Kommission in diesem Teil angegangen:

- Von semantischer Seite: Was verstand und was versteht man unter den Begriffen "Enquete" und "Kommission"?
- Von historischer Seite: Wie ordnet sich das Enqueterrecht in die Geschichte des Parlamentarismus ein?
- Von rechtlicher Seite: Welche institutionellen Ausprägungen des Enquete-Rechts kennt der Deutsche Bundestag und wodurch hebt sich die Enquete-Kommission davon ab?

Im vorangegangenen Teil ist das Gerüst für die Analyse gebaut worden: der theoretische Hintergrund, die grundlegenden Kategorien, ein Modell des politischen Systems. Dieses Gerüst ermöglicht, Untersuchungsschritte, -objekte und -aspekte zu differenzieren, dabei aber die Teilergebnisse dennoch zu einer Antwort auf die grundlegende Fragestellung zu bündeln.

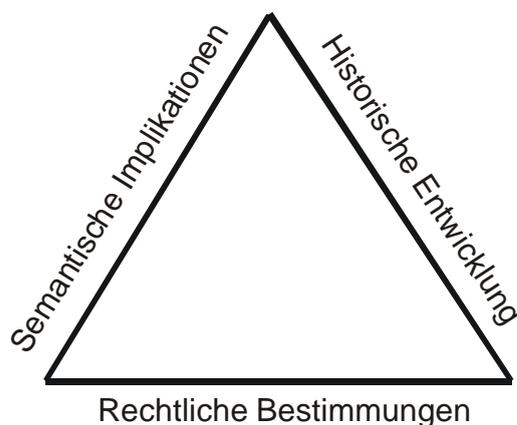
Der erste Analyseschritt wird aber noch nicht die Technik-Enqueten als einzelne Ausprägungen oder als Gesamtheit behandelt, sondern zunächst die Enquete-Kommission als Institution. Um die technikbezogenen Enquete-Kommissionen selbst wird es im Teil IV gehen.

Bei der Institution Enquete-Kommission differenziere ich drei Aspekte. Ich unterscheide drei Seiten, die zusammengenommen einen institutionellen Rahmen für die einzelnen Ausprägungen ergeben:

- die **semantische** Seite des institutionellen Rahmens: Was für Begriffe verbinden sich mit den verwendeten Bezeichnungen? Welche sprachlichen Implikationen lasten dadurch auf einer Einrichtung, die "Enquete" und "Kommission" im Titel führt?
- die **historische** Seite des institutionellen Rahmens: Wie kam es zu der Institution Enquete? Welche Traditionslinien verlängert jede einzelne Enquete-Kommission? Welche Elemente der historischen Entwicklung sind mittlerweile abgestossen worden?
- die **rechtliche** Seite des institutionellen Rahmens: Welche kodifizierten und konventionalisierten Vorschriften definieren eine Enquete-Kommission und grenzen sie von anderen Institutionen ab?

In einer grafischen Umsetzung ergeben die Antworten auf diese drei Fragen ein Dreieck, das als institutioneller Rahmen die einzelnen Ausprägungen umspannt.

Übersicht 5: Enquete-Kommission als Institution



Ich beginne mit der Semantik und gehe dann auf die historische Seite ein. Der abschließend beleuchtete rechtliche Aspekt bildet durch seinen aktuellen organisationsbezogenen Charakter einen Übergang zur Untersuchung der einzelnen Technik-Enqueten.

1. Semantische Implikationen von "Enquete" und "Kommission": Kommunikative Untersuchung durch ein beauftragtes Gremium

1969 wird mit einem neu eingefügten Paragraphen die Bezeichnung "Enquete-Kommission" in die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eingeführt (1). An welchen begrifflichen Hintergrund sollte damit angeknüpft werden? Welches allgemeine Wissen wird impliziert, wenn diese Bezeichnungen genutzt und miteinander verbuunden werden? Welche Sedimente vornehmlich politischer Sprachtradition sind damit aktualisiert? Welche Erwartungen und Selektionen verbinden sich mit einer Institution, die mit den Termini "Enquete" und "Kommission" bezeichnet wird?

Die Beantwortung dieser Fragen wird ein erster Teil der Rahmenbestimmung sein, um die Implikationen aufzudecken, die mit den Begriffsbestandteilen und ihrer Verwendung in heutiger politischer Praxis einhergehen (2).

1.1. "Kommission": Ein Gremium mit eingeschränktem Auftrag und befristet delegierter Autorität

Ein Blick in deutschsprachige Lexika (3) lehrt zu sehen, wie ein sachlicher, ein sozialer und ein zeitlicher Aspekt im Begriff "Kommission" zusammentreffen und Bedeutungsverschiebungen sich unter den einzelnen Aspekten unterschiedlich darstellen.

In älteren Erläuterungen des Begriffes wird "Kommission" bevorzugt als ein **Auftrag** gesehen (4). Dieses Verständnis hat einen sachlichen und einen sozialen Aspekt. Sachlich ist mit "Kommission" als Auftrag eine bestimmte Aufgabe bezeichnet, die zu erledigen ist. Diese Bedeutung schwingt derzeit noch in der auch uns vertrauten Redewendung "in Kommission verkaufen" mit. Die "Kommission" besteht demzufolge aus einem Verkauf, einer Untersuchung, einer Aufsicht oder ähnlichem. In diese Begriffsfassung ist ein spezifisches soziales Verhältnis eingelassen: Ein Auftrag wird erteilt und angenommen, eine Tätigkeit wird übertragen und übernommen. Mit der Delegation des Auftrages ist auch die Delegation von Autorität - vor allem gegenüber Dritten - verbunden, diesen Auftrag durchzuführen. In "Kommission" als Auftrag schwingt also ein Machtverhältnis in zweifacher Weise mit: einmal als die Macht, jemanden zu beauftragen, und zum zweiten als die diesem verliehene, aber eng an die Zwecke des Auftrages gebundene Macht.

Gegenüber dieser sprachhistorisch dominierenden Bedeutung von "Kommission" als Auftrag hat sich erst in den letzten Jahrzehnten eine andere Bedeutung von "Kommission" nach vorne geschoben: "Kommission" als **Beauftragte** (5). Hier tritt nun der soziale Aspekt deutlich erkennbar in den Vordergrund: "Kommission" ist eine Interaktion ausgewählter Personen, aber eben - und da bleibt die erste Bedeutung erhalten - eine Interaktion mit einem bestimmten Auftrag. Der muß sich aber nicht auf ein spezifisches Problem beziehen, sondern kann auch eine breiter definierte Auf-

gabe beinhalten, wie z.B. die Geschäfte für bestimmte Zeit zu führen. Und es ist eine Interaktion mit einer delegierten Autorität. Es ist also mit "Kommission" eine asymmetrische Beziehung von Beauftragtem und Beauftragendem impliziert. Anders als bei "Ausschuß" ist diese Machtzuweisung nicht daran gebunden, daß ein Gremium aus sich heraus eine Teilmenge bildet und ihr entsprechende Teile seiner Macht zuweist. Kommissionen können auch **gebildet** werden - im transitiven Sinne des Verbs.

Im Sprachgebrauch ist nicht festgelegt, wie Kommissionen sich zusammensetzen hätten. Entscheidend sind ihr Auftrag und die entsprechend verliehene Vollmacht. Der Begriff wird also eher durch ein funktionales Kriterium definiert als durch eines, das auf Binnenstrukturen abstellt.

Sowohl in "Kommission" als Auftrag als auch in "Kommission" als Beauftragte spielen also soziale und sachliche Aspekte zusammen; hinzu tritt bei beiden Bedeutungen ein zeitliches Element. Der Auftrag wird erteilt: Die damit verliehene Autorität ist nicht nur sachlich auf den Auftrag begrenzt, sondern auch zeitlich bis zur Erledigung des Auftrags befristet. Die Beauftragten sind beauftragt und ihnen ist dadurch reversibel Autorität verliehen worden. Damit wird die Distanz zwischen der Quelle der Autorität und den Beauftragten deutlich gemacht.

Es finden sich also zwei Bedeutungen, die den Begriff "Kommission" insgesamt zur Synthese aus Auftrag und Beauftragten machen; dabei ist "Kommission" in jeder der beiden Bedeutungen eine Antwort auf die Frage nach dem "was?", nach dem "wer?" und nach dem "wann?". "Kommission" ist ein sachlich, sozial und zeitlich eingegrenzter Begriff, wobei sich mehr und mehr die Bedeutung der Kommission als Beauftragte, als Gremium, in den Vordergrund geschoben hat, ohne daß die Bedeutungsnuance des Auftrages ganz verlorengegangen wäre.

Unter "Kommission" ist also ein Gremium zu verstehen, dem für die Erledigung eines bestimmten Auftrages zeitlich befristete Autorität verliehen wurde (6).

1.2. "Enquete": Aufklärung von Staats wegen

1.2.1. Der Begriff "Enquete" im deutschen Sprachraum

Wenn man den Begriff "Enquete" über die Zeit hinweg in deutschsprachigen Lexika verfolgt (7), so wird eine Reihe von begrifflichen Implikationen deutlich. Dieser semantische Kern des Begriffs "Enquete" ist in der folgenden Definition konzentriert:

Unter einer "Enquete" wird im deutschen Sprachraum eine öffentliche, zumeist staatliche Untersuchung verstanden, in der und mit der versucht wird, strittige, unklare Probleme durch die Befragung involvierter Personen einer Klärung zuzuführen und ein entsprechendes Handeln zu ermöglichen.

Um diesen Kern herum hat sich ein weiterer Bereich an historischen und systematischen Differenzierungen gebildet: Es gibt also Bedeutungsnuancen, die nur für eine begrenzte Zeit gebräuch-

lich waren oder die speziellen Anwendungsgebieten zuzuordnen sind, die also nicht mit dem Begriff "Enquete" generell einhergehen.

Keine Unterschiede finden sich allerdings im bisherigen Sprachgebrauch **unter dem personellen Aspekt**: Es läßt sich weder durch Wörterbucheinträge noch durch Zitate belegen, daß mal die Befragung von Experten mit dem Begriff "Enquete" verknüpft worden wäre und mal die Anhörung von Zeugen, denen die unmittelbare Beobachtung eines Sachverhalts möglich gewesen war. Der Begriff "Enquete" baut semantisch auf "Sachverständige" im weiten Sinne, also auf streitende Parteien, auf Zeugen, auf Gutachter - mit dem Begriff allein ist die Informationsquelle einer "Enquete" noch nicht eingegrenzt.

Ebensowenig ist begrifflich differenziert, **was** in einer "Enquete" von den auskunftsgibenden Personen erfragt wird: "Thatsachen"(8) oder Vermutungen der Beteiligten oder ihre Bewertungen.

Als diejenigen, die Enqueten veranlassen, durchführen oder nutzen, werden staatliche **Instanzen** explizit genannt oder im Sprachgebrauch implizit vorausgesetzt - immer wird "Enquete" in einem öffentlichen Zusammenhang und als zumindest durch staatliche Autorität ermächtigt gesehen.

Dagegen finden sich unter dem Gesichtspunkt des **Verfahrens** sprachliche Differenzierungen. Es ist zwar nicht so, daß man mit "Enquete" - etwa in einem bestimmten Sprachzusammenhang oder in einer bestimmten Zeitspanne - nur die Tatsachenfeststellung oder nur die eigentliche Befragung oder nur die Auswertung bezeichnet hätte. "Enquete" umfaßt vom Sprachgebrauch her immer die **ganze** Untersuchung. Als "Enquete" basiert eine Untersuchung auf einer Befragung, auf einer interpersonellen, sprachbasierten Wissensermittlung. Einen Teil des "Bedeutungssockels" von "Enquete" bilden Verfahren, die vom Dialog leben. Damit ist weniger der Streit gleichberechtigter Parteien als vielmehr die asymmetrische Beziehung eines Verhörs gemeint. Innerhalb dieses mit dem Begriff implizierten sozialen Rahmens haben sich sprachhistorisch einige Differenzierungen herausgebildet. Wie befragt wird und wie die Befragungsergebnisse ausgewertet werden, ob mündlich oder schriftlich, ob auf Repräsentativität orientiert oder mit eher heuristischer Ausrichtung, als bewußtes Gegenstück zur Statistik oder mit Einschluß auch statistischer Verfahren, darüber gehen die Verwendungen des Begriffs "Enquete" im Laufe der Zeit auseinander.

Wozu soll dieses Verfahren dienen? Was bezweckt eine "Enquete" laut allgemeinem Sprachgebrauch? Zumeist werden als Ziel die umfassende Klärung eines Sachverhalts oder die Erstellung eines "mannigfaltigen Bildes" (9) des fraglichen Problems genannt. Dabei geht es eher um Tiefe als um Breite, eher um Typisches als um die statistische Verteilung. Hinter der angestrebten Klärung mit öffentlichem Zuschnitt, hinter dieser Aufklärung, steht als Zweck immer eine bestimmte Handlung: Gesetze sollen vorbereitet, eine gerichtliche Entscheidung soll gefällt, die "Arbeit staatlicher Stellen" (10) unterstützt, eine Auswahl unter Alternativen getroffen werden. "Enquete" hat also eine analytische und eine pragmatische Zielrichtung, es ist keine Untersuchung, die, wie im wissenschaftlichen Bereich, aus Neugier oder aus Lust am Fragen begründet wäre, sondern sie mündet in ein politisches Handeln. Der analytische Zugriff einer "Enquete" richtet sich auf Probleme von gesellschaftlicher Relevanz, nicht auf einzelne unerklärte Phänomene. Welches politische Handeln aus der "Enquete" folgen soll, hängt vom institutionellen Zusammenhang ab, in den

die "Enquete" eingebettet ist. Mit ihrer Ausrichtung auf politisches Handeln gerät "Enquete" zu einer überaus modernen Form der Untersuchung - in dem Begriff der "Enquete" sind Konnotationen enthalten, die modernen Begriffen wie "Politikberatung", "think tank", "Auftragsforschung", "big science" vorbehalten schienen. Auch andere Komponenten des Begriffs muten überaus modern an: So wird sie eher mit qualitativen Methoden identifiziert.

Diese Modernität ist umso erstaunlicher, wenn man sich klar macht, daß sich der Begriff "seit 1850 langsam bei uns eingebürgert hat" (11), und zwar als Übernahme aus der französischen und englischen Terminologie. Ein fachwissenschaftlicher Gebrauch ist seit 1846 belegt, in den alltäglichen Sprachgebrauch rückt er erst vierzig Jahre später, dank Theodor Fontane dokumentierbar (12).

Ich will diese Befunde zur Bedeutung des Begriffs "Enquete" im deutschen Sprachraum noch einmal härten durch die Ausleuchtung des weiteren sprachlichen Zusammenhangs: die lateinische Wurzel, den englischen und den französischen Sprachgebrauch.

1.2.2. Ad fontes: Die lateinische Quelle

"Enquete" speist sich aus lateinischen Quellen, die ich anhand der Verben "inquirere" und "quaerere" ausloten möchte (13). "Quaerere" ist die Grundform, aus der "inquirere" abgeleitet ist.

a) "Quaerere": Spannung von Sehnen und Erlangen

Die ethymologische Herkunft von "quaerere" liegt im Dunkel; das Bedeutungsspektrum dieses Wortes ist breit. "Quaerere" bezeichnet allgemein ein **Suchen und Aufsuchen**, beinhaltet also bereits das Moment des Findens. In dem Begriff wird eine Spannung von Erstreben und Erlangen deutlich. Diese Spannung drückt sich in zahlreichen Bedeutungsnuancen aus.

Diese Nuancen kann man nach dem Grade an Sozialität der mit "Quaerere" jeweils bezeichneten Tätigkeiten ordnen. Die Spanne reicht von einem eher intrapersonalen Sehnen über das Erlangen eines fremden Objekts bis hin zum Untersuchen eines Sachverhalts, das in einem gesellschaftlich organisierten Zusammenhang stattfindet. Sprachhistorisch ist dabei eine Entwicklung hin zur Immaterialität spürbar: Der Begriff löst sich von Gütern als den Gegenständen des mit "quaerere" bezeichneten Suchprozesses und legt seinen Bedeutungsschwerpunkt eher auf das Suchen selbst bis hin zu dem Punkt, an dem ein Wissen zum Ziel des mit "quaerere" bezeichneten Sehnsens avanciert.

Sehnen und Erlangen, personale und gesellschaftliche Dimension, materielles Objekt und Wissen - diese drei Spannungsbögen erscheinen charakteristisch für den Begriff "quaerere" und sind auch hilfreich für das Verständnis der von "quaerere" abgeleiteten Begriffe.

b) "Inquirere": Ein Untersuchen als Ausfragen

"Inquirere" bezeichnet ebenso wie "quarere" einen Prozeß des Suchens und des Aufsuchens. Gegenüber "quarere" enthält "inquirere" aber eine intensiviertere Komponente: Es bezeichnet ein forschendes, bohrendes "Suchen", eine "Untersuchung", die in den Gegenstand oder das Subjekt eindringt, also ein prüfendes "Suchen" und forderndes "Aufsuchen".

Auf dieser spezifischen Basis bilden sich zwei gesonderte Nuancen der Begriffsbedeutung von "inquirere", die von besonderer Relevanz für unseren Begriffszusammenhang sind (14). Das in die Sachverhalte eindringende Suchen wird des öfteren in einen speziellen juristischen Zusammenhang gestellt: "Inquirere" bezeichnet dann das Zusammenstellen von Beweismitteln gegen jemand, das Durchführen einer Untersuchung, die zur Grundlage einer rechtlichen Entscheidung wird. Der zweckfrei forschende Charakter des Untersuchens tritt demgegenüber zurück.

Die andere wichtige Nuance zielt auf die Methode der Untersuchung. In einer ab und an gebrauchten speziellen Bedeutung bedeutet "inquirere": jemanden ausforschen, ausfragen, also in jemanden, der einen Sachverhalt verbirgt, eindringen und ihn "ausholen". Hier wird also ein kommunikativer Zusammenhang in den Begriff einbezogen, wobei die Relation der Kommunikationsakteure keinesfalls mit Gleichberechtigung gekennzeichnet werden kann.

"Inquirere" zeichnet sich also - im Anschluß an "quarere"- durch eine betonte Intensität des Suchens aus, stellt dies in den Rahmen der gerichtlichen Untersuchung und hebt das Moment des Fragens dabei hervor, mit dem ein Sachverhalt erforscht werden soll (15).

Aus der lateinischen Quelle ergeben sich somit drei Dinge, die Belang für unsere Argumentation haben:

- Untersuchung als eine Aufhebung der Spannung zwischen Wissen und Nicht-Wissen, zwischen dem Ersehen von Wissen und dem Verbergen von Wissen;
- die Gesellschaftlichkeit von Untersuchung, insbesondere die rechtliche Verfassung dieser Gesellschaftlichkeit;
- die kommunikative Form der Untersuchung: Fragen als Suchen.

Diese aufschlußreichen Begriffsinhalte schwingen in den lateinischen Bezeichnungen mit und prägen die Semantik der aus dieser Quelle abgeleiteten Bezeichnungen.

1.2.3. Kontinuität im französischen Sprachraum

Kulturell und sprachlich steht der französische Sprachraum in engem Konnex zur römischen Tradition. Bei Schlüsselbegriffen schließt der französische Sprachgebrauch direkt an den lateinischen Ursprung an, so auch hier bei den drei Begriffen "enquérir", "enquête" und "enquêteur" (16).

a) "Enquérir": Befragen als Verhören

Die Bedeutung des semantisch zentralen Verbs "enquérir" knüpft an die Facetten an, die bei "inquirere" differenziert worden waren. Unter "enquérir" versteht man ein Untersuchen durch Fragen, ein Sich-Sachkundig-Machen durch das Stellen von Fragen. Dabei ist in mehrfacher Hinsicht eine Asymmetrie von Fragendem und Antwortendem impliziert: So beinhaltet "enquérir" kein "Sich-In-Frage-Stellen" des Fragenden selbst. Es baut nicht auf Selbstzweifel und Reflexion, sondern zielt auf die erfragte Mitteilung von Gewußtem. "Enquérir" betont das Fragen; das Anhören und Auswerten der Antworten treten demgegenüber zurück. Das Verb "enquérir" bezeichnet folglich mehr ein Verhör als einen Dialog.

b) "Enquête": Mündlichkeit und Normierung

Davon ist das Nomen "enquête" geprägt und enthält dadurch eine nicht-alltägliche Komponente. "Enquête" bezeichnet eine organisierte, geregelte Befragung und Anhörung, einen sozusagen anberaumten und normierten Prozeß. Und dementsprechend ist "enquêteur" auch keine Rolle, die jedermann jederzeit einnehmen könnte, wie es vergleichsweise bei unseren modernen Begriffen "Rezipient" oder "Informant" der Fall ist, sondern "enquêteur" bezeichnet eine spezifische Berufsrolle, eine Position in einem geregelten Verfahren, vor allem also in einem Rechtsverfahren.

Denn es ist der rechtliche Zusammenhang, der den Begriff der "enquête" geprägt hat; und umgekehrt hat "enquête" den Begriff des rechtlichen Verfahrens im französischen Sprachraum geprägt: "enquête" und "procès" wurden im Mittelalter synonym gebraucht (17). Zwei Momente dieser rechtlichen Tradition sind von Bedeutung. Zum einen ist "enquête" an die mündliche Äußerung geknüpft. Die hervorragende Stellung von "enquête" in der Rechtssprechung verdankt dieses Verfahren der Tatsache, daß Schriftlichkeit von Anklage, Verteidigung, Urteil und vor allem von Beweisführung sich erst spät durchsetzen. "Enquête" bleibt in erster Linie mündliches Erfragen. Dies bringt aber erhebliche Zeitprobleme mit sich, wie z.B. Dauer des Verfahrens, Flüchtigkeit des erhobenen Wissens, Synchronisierung von Zeugenaussagen und Urteilsfindung. Die Schriftlichkeit des Verfahrens böte hier Auswege, die aber birgt wiederum neue Probleme, wie z.B. die Differenzierung der Rollen, erhöhte Anforderungen an Fragende und Antwortende und vor allem die Selektivität der Wiedergabe. Dem versucht man mit genauen Vorschriften über die Art und Weise der "Beweisaufnahme" entgegenzusteuern. Darin zeigt sich ein zweites Moment von "enquête", nämlich ihre hochgradige und schließlich auch mehrfach dekretierte (zuerst 1667) Normiertheit, die ausgehend von der juristischen Tradition den Begriff der "enquête" prägt.

Je mehr "enquête" sich aus der engen Bindung an das Recht löst und Teil administrativer und parlamentarischer Praxis wird - im Frankreich des 19. Jahrhunderts -, je mehr "enquête" also synonym mit "information" und weniger mit "procès" wird, desto mehr treten die charakteristischen Momente der Oralität und der Normiertheit zurück. Die "enquêtes administratives" und die "enquêtes parlementaires" sind also nicht mehr bis ins Detail vorgeschrieben und sie werden nicht

mehr ausschließlich mündlich geführt. Dennoch prägen diese beiden Momente aber weiterhin den Begriff der "enquête" im französischen Sprachgebrauch und über dessen Entlehnung auch den unsrigen.

1.2.4. Die englische Begriffstradition

Die Bezeichnung "Enquete" selbst ist nicht gebräuchlich im englischen Sprachraum (18). Der Begriff hat zwar eine bis in die Wurzeln der englischen Nation zurückreichende Tradition, doch hat sich nicht die französische Bezeichnung selbst erhalten, sondern daraus wurden Lehnwörter abgeleitet. Die zentralen Termini sind die Nomen "inquest" und "inquiry" sowie das Verb "inquire" (19).

a) "Inquest": Untersuchung im rechtlichen Zusammenhang

Die Bedeutung von "inquest" ist ebenso wie von "enquête" im französischen Sprachraum geprägt von einem rechtlichen, insbesondere von einem kriminalrechtlichem Zusammenhang. Wenn auch der Bedeutungsschwerpunkt dieses Nomens in der Aufklärung rechtlicher Tatbestände (20) liegt, so können mit "inquest" aber auch Untersuchungen und Nachforschungen allgemein bezeichnet werden. "Inquest" ist also definitiv nicht im gleichen Maße, wie der französische Sprachgebrauch es nahelegt, an den gerichtlichen Zusammenhang gebunden; es bleibt im Sprachgebrauch eine spezifische Form der Untersuchung, wenn auch für die Methode der Untersuchung keine spezifischen Bedeutungsinhalte nachzuweisen sind. Aus dieser etwas größeren Distanz zum Rechtsverfahren spricht eine gesellschaftliche Praxis, in der "inquest" einen weniger extraordinären Charakter hat, als es bei "enquête" im französischen Sprachraum mitschwingt.

Mit "Inquest" sind drei Facetten sprachlich zusammengefaßt: "Inquest" bedeutet zugleich Untersuchungsakt, Untersuchungsergebnis und Untersuchungsorgan. Bei der zuletzt genannten Facette ist zumeist eine "Jury" impliziert, ein gerichtlich bestelltes Untersuchungskollegium von Geschworenen, in deren Händen die Untersuchung liegt. Die Einheit verschiedener Aspekte in einem einzigen Begriff verdient Beachtung: Auch in anderen Bezeichnungen aus diesem Begriffsfeld laufen Ergebnis, Prozeß und Organ zusammen.

b) "Inquiry" und "Inquire": Forschendes Fragen

Der Begriff **"inquiry"** bietet ein etwas anderes Bild. Denn eine mit "inquiry" bezeichnete Untersuchung ist als Begriff nicht auf einen spezifischen Zusammenhang festgelegt, von dem die Ziele und Bedingungen einer Untersuchung gesetzt werden. Die Ziele einer mit "inquiry" bezeichneten Untersuchung können Ziele der Rechtspflege, aber auch politische oder ökonomische Umstände sein; eine Untersuchung kann z.B. Grundlage einer Preisfestsetzung sein. "Inquiries" können aber auch Umstände persönlich-alltäglicher Natur betreffen, etwa Fragen nach dem Zustand eines

Kranken oder nähere Auskünfte zu vermietbaren Objekten. "Inquiry" hat dadurch nicht das Hochnotpeinliche der gerichtlichen Untersuchung, sondern bleibt unter dem Aspekt des Zwecks begrifflich offen.

Aber methodisch setzt der Begriff einen deutlichen Schwerpunkt: Unter "inquiry" versteht man eine Untersuchung, die vor allem als Befragung vor sich geht, als Nachfrage, als Erkundigung, als Prüfung. Eine "inquiry" ist durch das Moment des Fragens geprägt, und dieses richtet sich auf Wissen und Wahrheit. Mit "inquiry" kann keine Diskussion um Werturteile bezeichnet werden, kein Ringen um die richtige Anschauung, sondern es ist damit eine Erforschung von Tatsachen durch Befragung gemeint.

Ganz deutlich wird dies in den verschiedenen Begriffsnuancen von "**inquire**". In diesem Verlaufe laufen so unterschiedliche Tätigkeiten zusammen wie Untersuchen, Suchen, Nachforschen, Erkundigen, Ausforschen, Erfragen, Ausfragen, Verhören - um nur einige der deutschen Bezeichnungen für einzelne Nuancen von "inquire" zu nennen (21). In der Bezeichnung "inquire" verbindet sich ein forschendes mit einem fragenden Moment: durch Fragen suchen und durch Suchen finden. "Inquire" umfaßt dabei Ergebnis, Prozeß und Methode. In Ergebnis und Prozeß legt "inquire" den Schwerpunkt auf die Erforschung zunächst verborgenen Wissens, bei der Methode den Schwerpunkt auf die Frageform.

Zusammenfassend sind folgende Momente der englischen Begriffstradition in den Bezeichnungen "inquest", "inquiry" und "inquire" von Belang:

- die Spannbreite des Zielzusammenhangs, in dem die "Untersuchung" steht - von der gerichtlichen Leichenschau bis hin zur alltäglichen Erkundigung;
- das begriffliche Zusammenspiel von Ergebnis, Akteur (bei inquest), Prozeß und Methode - was wir im Deutschen mit "Untersuchung" nur z.T. nachvollziehen können;
- der Schwerpunkt auf dem kommunikativen Moment.

Bei "inquiry" und "inquire" wurde das kommunikative Moment deutlich durch die Betonung des Fragens und Ausfragens, bei "inquest" durch die Bedeutungsnuance von "inquest" als der Jury, die eine gerichtliche Untersuchung durchführt. Das kommunikative Moment in Methode und Akteur schließt begrifflich den Bogen zur eingangs aufgeführten deutschen Begriffstradition.

1.2.5. Zusammengefaßt: Der semantische Gehalt von "Enquete"

Aus der lateinischen, englischen, französischen und deutschen Tradition ergeben sich zusammengefaßt fünf Hinweise für das Begriffsverständnis:

1. Mit "Enquete" wird eine Untersuchung bezeichnet, mit der die Spannung von Wissen und Nicht-Wissen überbrückt werden soll: Die Untersuchung öffnet bisher unzugängliches Wissens, führt getrenntes Wissen zusammen, vermittelt Wissen an Nicht-Wissende.

2. Mit der Verwendung von "Enquete" ist nur sehr grob eingegrenzt, wer, wo, wie und warum diese Untersuchung durchführt.

3. Mit "Enquete" wird eine Untersuchung bezeichnet, die sich auf "Thatsachen" konzentriert - aber schon begrifflich ist ein Bezug auf Bewertungen und Handlungen hergestellt: Mit "Enquete" kann keine wertfreie oder absichtslose Analyse bezeichnet werden. "Enquete" ist aber sprachlich auch etwas anderes als die Entwicklung eines operativen Plans für ein bestimmtes Handeln oder die argumentative Begründung einer normativen Position. "Enquete" hat einen empirischen Schwerpunkt - der in einen anwendungsorientierten Zusammenhang gestellt ist.

4. "Enquete" beinhaltet als methodischen Schwerpunkt einen Kommunikationsprozeß, zumeist mündlich in einem asymmetrischen Frage-Antwort-Modus. Wissen wird nicht durch ein Studium von Objekten und nicht durch das Streitgespräch gleichberechtigter Partner geschaffen, sondern durch Befragung und Verhör.

5. Eine "Enquete" steht begrifflich in einem Organisationszusammenhang; es ist ein gesellschaftlicher Zusammenhang, in dem die Untersuchung stattfindet. Dieser Zusammenhang ist mehr und mehr ein staatlicher und hier insbesondere ein rechtsprechender, aber auch ein rechtsetzender Zusammenhang. Dagegen ist es weniger die Wissenschaft, in deren Zusammenhang "Enquete" begrifflich gestellt ist.

Wie bereits eingangs als semantischer Kern des deutschen Sprachgebrauchs von "Enquete" herausgeschält: Mit einer "Enquete" ist eine organisierte Suche nach wahren und richtigen Antworten auf gesellschaftlich drängende Fragen gemeint - mittels Befragung und mit Blick auf mögliches politisches Handeln.

Die genannten fünf Facetten setzen den begrifflichen Rahmen, den es bei der Analyse gegenwärtiger Phänomene, die in einem Zusammenhang mit der Bezeichnung "Enquete" stehen, zu beachten gilt: Wer "Enquete" programmatisch zitiert oder sich damit tituliert, der nimmt auch die genannten semantischen Implikationen in Kauf - und muß sich dann auch daran messen lassen.

2. Politische Traditionslinien von Enquete-Kommissionen: Das Enqueterecht als Wurzel des Parlamentarismus

Sprachlich haben "Enquete" und "Kommission" nun Konturen gewonnen; dabei sind auch bereits Entwicklungen deutlich geworden. Doch die politische Tradition der Begriffe ist noch nicht transparent: Wo liegen die Wurzeln der institutionalisierten Untersuchungstätigkeit, einem entscheidenden Teil der parlamentarischen Kompetenz?

Wie im folgenden skizziert, sind Geschichte und Vorgeschichte des Parlamentarismus auf das engste mit der Geschichte und Vorgeschichte des Enqueterechts (22) verbunden. Zugespitzt formuliert: Das moderne Parlament ist überhaupt erst aus einer Institutionalisierung früher Vorformen des Enqueterechts entstanden. Das Gegenstück zu dem, was heute einen wichtigen, aber doch nur einen einzelnen Bestandteil parlamentarischer Tätigkeit darstellt, stand - im Rahmen einer völlig anderen strukturierten Gesellschaft - am Anfang parlamentsähnlicher Organisationsformen. Wenn auch im folgenden keinesfalls der Eindruck erweckt werden soll, als wäre die Entwicklung zum modernen Parlamentarismus zwangsläufig oder gar geplant, so spannen sich doch über die strukturellen und funktionalen Brüche hinweg deutlich erkennbare Traditionslinien, die noch weiter zurückzuverfolgen gewesen wären, als dies im folgenden getan wird. Denn letztlich wurzeln die Anfänge eines normierten Rechtsverfahrens überhaupt in Untersuchungen, die in einer oral geprägten Kultur auf die Zeugenaussage bauten. Die kommunikative Untersuchung bildet somit nicht nur die Grundlage des Parlamentarismus, sondern auch die des Rechts überhaupt. Dies bedürfte einer ausführlichen und historisch weiter zurückreichenden Darlegung, als sie im folgenden möglich ist. Der Rückblick in das Mittelalter auf die politische Organisation des Frankenreiches bzw. des Deutschen Reiches bietet m.E. eine ausreichende historische Einsicht. Dem folgt eine Skizzierung der Entwicklung im England der Neuzeit, wo mit dem "parliament" auch das Enqueterecht zu seiner Blüte gelangte. Die historische Darstellung wird dann fortgesetzt mit der Schilderung der Entwicklung im deutschen Parlamentarismus von der Paulskirche bis zum Grundgesetz der Bundesrepublik.

Es wäre reizvoll, den kulturellen Hintergrund aufzuhellen, auf dem sich die Entwicklung des Enqueterechts vollziehen konnte. Dies muß sich auf eine Andeutung beschränken. In einem Jahrhundert währenden, alles andere als stetig verlaufenden Prozeß wurde eine Wahrheitsbegriff, der aus göttlicher Offenbarung abgeleitet wurde, durch einen Wahrheitsbegriff abgelöst, der auf empirische Erfahrung und interpersonelle Kommunikation rekurrierte. Entsprechend unterschiedlich sind auch die jeweiligen Begriffe von "Untersuchung", die im jeweiligen kognitiven Kontext gebraucht werden. Doch diese kulturelle Wurzel des Enqueterechts wird im folgenden nur angedeutet, denn schon das engere politische Umfeld, in das die Entwicklungsstufen des Enqueterechts eingebettet sind, kann in den folgenden Ausführungen nur mit groben Strichen gezeichnet werden.

2.1. Anfänge im Recht des Frankenreichs: Verbindung von Jury und Untersuchung

Das Frankenreich war kein Staat im modernen Sinne (23) und kannte folglich auch nicht die Differenzierung einzelner staatlicher Gewalten, z.B. von Rechtsetzung und Rechtsprechung oder von Verwaltung und Kontrolle, und folglich auch keine den Gewalten spezifisch zugeordneten Organisationen. Gerichtsbarkeit war die "wichtigste Quelle der königlichen Macht" (24), in der "Zivil"- und "Strafprozesse" nicht getrennt waren. Untersuchung tritt im Zusammenhang des fränkischen Herrschaftsverbandes nicht als Instrument einer bestimmten Institution hervor, die wiederum durch ihr eigens zugewiesene Aufgaben charakterisiert werden könnte. Untersuchungen sind also nicht besonderes Charakteristikum etwa eines königlichen Beratungsgremiums. Aber ein mehr oder weniger genau geregeltes Verfahren der Untersuchung, zum Teil durch Kommissionen, ist im Frankenreich an verschiedenen staatlichen Positionen zu finden. Rechtsetzung und Verwaltung, Beratung des Königs und Rechtsprechung greifen auf unterschiedliche Formen von Untersuchungen durch Gremien zurück.

Verbunden mit der wechsellvollen Geschichte des Frankenreichs (25), deren Abschnitte gemeinhin mit den verschiedenen Herrschergeschlechtern identifiziert werden, entwickelte sich die Untersuchung in Kollegialorganen zu einem tragenden Bestandteil der Herrschaft. In diesem Instrument bündelte sich die widersprüchliche Mischung aus römischer und germanischer Rechtstradition, die das Rechtsgefüge des Frankenreichs und seiner beiden späteren Teile, des Westfrankenreichs und des Ostfrankenreichs - des späteren Deutschen Reichs -, kennzeichnet (26). Erst diese widersprüchliche Tradition macht die Verbindung von Untersuchungselement und Kollegialelement in verschiedenen Facetten möglich, und von daher ist der weite Rückgriff durchaus von Belang für das Verständnis unseres Gegenstandes (27). Allerdings können die vielen Differenzierungen und unbeantworteten Fragen hier nur angedeutet werden - schließlich raffe ich die Erfahrungen aus einem Zeitraum von fast 500 Jahren (750-1250) und aus einem großen Anwendungsbereich auf wenige Zeilen zusammen.

2.1.1. Das wechselnde Profil des fränkischen Rechtssystems

Die Verknüpfung von römischen und germanischen Elementen fiel im Zuge der Entwicklung des fränkischen Rechts sehr unterschiedlich aus (28). Diese Differenzierung verstärkte sich mit der Teilung (ab 843) in das - stärker römisch geprägte - westfränkische Reich und das ostfränkische, das spätere Deutsche Reich.

Schon unter dem Merowinger Chlodwig war am Ende des 5. Jahrhunderts einerseits die römische Verwaltungsstruktur für das Frankenreich übernommen worden, andererseits galt das überlieferte fränkische Volksrecht, das erstmals aufgezeichnet und damit systematisiert wurde (Lex Sallica) (29).

Die Karolinger (751-911) **setzten**, an spätantiken Traditionen anknüpfend, Recht (30) und ergänzten das überlieferte Volksrecht. Von Bedeutung sind vor allem die "Kapitularen", unter Karl

dem Großen (31) erlassene Königsgesetze. Dementsprechendes Gewicht hatten auch eine Formalisierung des Rechtsgangs, eine Kontrolle der Rechtsprechung und der Aufbau einer vereinheitlichten Verwaltung. So wurden die vom König eingesetzten Grafen regelmäßig durch eigens beauftragte Kontrolleure in ihrer Tätigkeit überprüft.

Unter dem Herrschergeschlecht der Ottonen (919-1024) hingegen wurde im nun selbständigen ostfränkischen Reich stärker an germanische Tradition angeknüpft: Der Formalisierungsgrad herrschaftlicher Akte verringerte sich, Recht wurde **gefunden**, nicht gesetzt.

Im Gegenzug wurde im "Reich der Deutschen", wie das ostfränkische Recht nun genannt wurde, unter den Saliern (1024-1125) und den Staufern (1138-1254) wieder stärker die römische Tradition aktiviert (32): Der Herrscher setzte das Recht, vor allem mit dem Ziel, ein Monopol auf Gewaltanwendung und staatliche Rechtshoheit - auch gegenüber den Fürsten - durchzusetzen. Die von den deutschen Kaisern erlassenen Landfrieden sollten dem Fehdewesen und der wachsenden Kriminalität ein Ende bereiten. Dazu wurden u.a. kontrollierte Schiedsgerichte aufgebaut und die Prozeduren weiter formalisiert, auch um Willkür örtlicher Adelliger einzuschränken. Das Recht wurde differenziert, weiter verschriftlicht und professionalisiert (33), alles Elemente eines Modernisierungsschubs, der mit der Rechtsbindung hoheitlicher Macht den Übergang in die Staatlichkeit der Politik in der Neuzeit einleitete (34).

Mir kommt es bei dieser Entwicklung vor allem auf zwei Elemente an: auf das Untersuchungselement und das Jurelement.

2.1.2. Die Prozedur der Wahrheitsfindung: Vom Gottesurteil zum Inquisitionsbeweis

Bereits im Frankenreich deutete sich eine Entwicklung an, die sich - territorial höchst unterschiedlich ausgeprägt und mit zahlreichen Rückschlägen - ab dem 12. Jahrhundert als reguläres Verfahren in der Rechtsprechung durchsetzte (35).

Die Rechtsprechung ging zunehmend von mythischen Wegen der Wahrheitsfindung ab und entwickelte einen formalisierten Weg der Untersuchung des jeweiligen Sachverhalts und zur Feststellung materieller Wahrheit (36). So wurde immer weniger die Klärung eines strittigen Tatbestands durch Beeiden der vermutlich Beteiligten oder von Nachbarn als Leumundszeugen herbeigeführt, nicht zuletzt deshalb, weil die Drohung, daß Gott den Meineidigen vernichten würde, an Überzeugungskraft verloren hatte. Auch andere, auf ähnlichen Begründungszusammenhängen beruhende Prozeduren, wie Wasserprobe und Zweikampf der jeweiligen Kontrahenten, waren den veränderten Aufgaben einer Rechtsprechung in einer stratifizierten Gesellschaft nicht mehr gewachsen. An ihre Stelle trat Stück für Stück eine nachvollziehbare Untersuchungsprozedur mit festgelegten Grundsätzen der formalisierten Beweiserhebung als Grundlage von Urteilen über Wahrheit und Rechtmäßigkeit (37). Zeugen wurden dahingehend ausgewählt, daß sie über eigene Wahrnehmungen der angeklagten Tat verfügten, und nach vorgeschriebenen Verfahren vernommen. Sie beeedeten nicht mehr den Leumund des Bezichtigten oder dessen Schuld bzw. Unschuld (Eidhelfer), sondern lediglich ihre eigene Aussage über ihre persönliche Wahrnehmung. Urkun-

denbeweis, Augenscheinbeweis, Hinzuziehung von Sachverständigen wurden gängige Teile der Verfahren. Eine Verurteilung hatte auf Beweiserfordernissen zu basieren, z.B. auf den Aussagen von zwei vollgültigen Zeugen. Als Königin der Beweise galt das Geständnis, zu dem man notfalls über die Tortur gelangte (38). Nicht mehr die Kläger hatten für die Ermittlung der Wahrheit zu sorgen, sondern dies verlagerte sich auf das Gericht. Es wurde schließlich ein behördliches Vorverfahren eingeführt und von der Urteilsfindung abgetrennt, in dem die Tatumstände erforscht wurden.

Im Spätmittelalter setzte sich diese Prozeduralisierung als sogenannter Inquisitionsprozeß durch, bei dem das kirchliche Prozeßrecht etliche Anleihen machte, damit aber nicht gleichzusetzen ist. Eine empirisch gestützte und kommunikativ gewonnene Wahrheitsfindung war zur Norm der Rechtsprechung geworden.

2.1.3. Der Akteur der Wahrheitsfindung: Die Jury

Ebenso wichtig für unsere Fragestellung wie die Herausbildung der Untersuchung als einer dominierenden Prozedur in der Rechtsprechung ist das komplementäre Moment: Wer setzte für wen und wer sprach über wen Recht? Wer erhebt Anklage? Wer führt die Untersuchung und wer fällt die Urteile?

Hier hielt sich im fränkischen und deutschen Recht - mit wechselndem Stellenwert und ohne einheitliche Aufgabenbestimmung - ein elementares Stück germanischer Rechtstradition: die Jury. Diese Instanz prägt noch heute den angelsächsischen Strafprozeß, während sich im deutschen Strafprozeß nur noch Spuren davon finden, z.B. in Form der Schöffen (39). Die Jury war eine Rechtsinstanz, die einen strittigen Sachverhalt klärte und bewertete. Sie bestand aus Personen, die dem Beschuldigten sozial gleichrangig waren: "Trial by neighbours" war der Grundzug germanischer und der davon beeinflussten Rechtstradition. Jury - so definiert es die "Encyclopedia Britannica" von 1842 (40) - ist eine "certain number of men sworn to inquire into and try a matter of fact and to declare the truth upon such evidence as shall appear before them."

Juries hatten in Gebieten, die nur teilweise oder kurz unter römischer Herrschaft standen, ihren hohen Stellenwert behalten. Die Jury war dort ein entscheidender Bestandteil des Rechts geblieben, wo an die germanische Rechtstradition angeknüpft wurde. Das war in Ostfranken, dem späteren Deutschen Reich, mehr der Fall als in Westfranken, dem späteren Frankreich, und erst recht im von Angeln und Sachsen eroberten Britannien und in Skandinavien. So war z.B. der in Dänemark gebräuchliche Begriff für Recht synonym mit der Anrufung einer bestimmten Form der Jury (41).

Größe, Zusammensetzung, territorialer Einzugsbereich und Tagungsfrequenz der Juries hingen vor allem von der Schwere des Delikts ab, das es zu behandeln galt. Grundlegend war die Unterscheidung von Blutsdelikten, also Kapitalverbrechen, und anderen Rechtsstreitigkeiten, etwa fiskalischer Natur. Die uns geläufigen Trennungen von Straf- und Zivilprozeß, von Öffentlichem und Privatrecht waren im Mittelalter nur ansatzweise zu erkennen.

Für die Entwicklung des fränkischen bzw. deutschen Rechts war es dementsprechend eine entscheidende Frage, welches Delikt vor eine Jury aus Gleichrangigen kommen mußte, welches von Beauftragten des Herrschers behandelt, sozusagen aus deligierter Autorität heraus geahndet werden konnte und schließlich, bei welchen Delikten sich diese beiden Momente mischten - kurz, wie sich hohe und niedrige Gerichtsbarkeit auf die unterschiedlichen Konstellationen von Richtenden und zu Richtenden verteilten (42). Davon hing ab, welche Verfahrensvorschriften gültig waren, welche Anforderungen an Beweise gestellt und welche Schritte vorgeschrieben wurden. Damit im Zusammenhang stand die eingangs erläuterte politisch relevante Frage, ob Jury und/oder Beauftragte des Herrschers in ihrer Rechtsprechung jeweils Recht fanden oder ob sie gesetztes Recht anwendeten. So sind die historisch wechselnden Antworten auf die Frage, was eine Jury auf welcher Grundlage und wie behandeln darf, immer auch ein Indiz für den Entwicklungsgrad von Staatlichkeit, und es sind damit immer auch Antworten auf politische Fragen:

- War die Prozedur ganz in die Hände der Jurys gelegt oder wurde ein Richter der Jury zugeordnet?
- Welche Jury war für welches Delikt zuständig?
- Waren die Juroren bzw. der Richter für einen festgelegten Zeitraum aus dem jeweiligen sozialen Zusammenhang gewählt, wurden sie vom König bestimmt oder wurden sie fallweise von den Parteien selbst benannt?
- Übernahm die Jury - aus Sicht der heutigen Differenzierung her gesprochen - Klägeraufgaben, Zeugenaufgaben oder Richteraufgaben?

So sah die fränkische Fortführung der germanischen Tradition unter den Karolingern so aus, daß vom fränkischen König eingesetzte "Richter", zumeist der örtliche Grundherr, bei der Behandlung bestimmter "Zivilfälle", wie z.B. Fragen des Besitzes von Land oder bei widersprüchlichen Nutzungsrechten, das Recht des Königs, Inquisitionsprozesse durchzuführen, wahrnahmen, indem sie eine Anzahl Männer aus der jeweiligen Nachbarschaft auswählten, die vereidigt und über den Sachverhalt bzw. die Personen befragt wurden (43). Daraus ergab sich dann ein für Entscheidungen in Verwaltungsangelegenheiten oder bei Delikten hinreichendes Bild (44). Die Jury war in diesem Falle also eher Zeuge als Richter; beide Ebenen blieben aber aufeinander angewiesen. Im Verlauf des Ausbaus staatlicher Macht und der Prozeduralisierung des Rechtsgangs wurde im Frankenreich die Bedeutung der Parteien und der Jury beschnitten, indem Befugnisse den vom König eingesetzten Richtern oblagen, z.B. daß bestimmte Delikte von Amts wegen verfolgt und die für eine Verurteilung notwendigen Beweise beigebracht werden mußten (45). Mehr und mehr setzte sich dann eine Arbeitsteilung durch, daß Anklage und Untersuchung ("Akkusation und Inquisition" - 46) bestimmter Taten einer königlich legitimierten Instanz oblagen und die Urteilsfindung dann der Jury (47).

2.1.4. Rechtsprechung als Kampf um Macht

Unter allen genannten Aspekten werden hinter den Regelungen Auseinandersetzungen um die Verteilung der Macht in der mittelalterlichen Gesellschaft sichtbar: Die Organisation des Rechts ist ein Kampf um die Macht in einer differenziert geschichteten Gesellschaft. Ob Recht gefunden oder gesetzt wurde, ob die Prozedur der Rechtsprechung fixierten Regeln oder mündlich überlieferten Traditionen folgte, ob Recht durch Beauftragte des Herrschers oder durch Delegierte der sozialen Gruppe des Beschuldigten gesprochen wurde - immer verbanden sich damit politische Kämpfe um Macht und Machtbegrenzung. Das Recht ist nicht von politischen Zwecken geschieden. So wurde über die Einrichtung formalisierter Entscheidungswege mit zentralen Kompetenzen des Königs der Spielraum territorialer Grundherren beschränkt. Auf der anderen Seite war Recht immer auch Begrenzung herrschaftlicher Ambitionen, da bestehendes Recht nur im Konsens und ausnahmsweise geändert werden konnte.

Besonders deutlich wird der politische Charakter von Normen, Prozeduren und der Auswahl des Richtenden, wenn man sich diejenigen Instanzen der Rechtsprechung vergegenwärtigt, bei denen Fragen mit unmittelbarer Bedeutung für die königliche Herrschaft selbst behandelt wurden: Festsetzung von Steuern, Bruch des Landfriedens, Unbotmäßigkeit von Adeligen, Vergehen von Personen, die unter dem Schutze des Königs standen, Fälle mit Signalwirkungen für das Kräfteverhältnis von Kaiser und Papst, schwierige Einzelfälle mit Präzedenzcharakter. Diese Rechtsfragen kamen an den Hof des Königs. Sie bildeten sozusagen die Tagesordnung des - mobilen - obersten Gerichtshofes. Bereits unter den Karolingern ist dies mit einem entsprechend hochgestellten Kollegialorgan des Adels verknüpft (48). Das starke Gewicht der Rechtsetzung und der Zentralverwaltung in dieser Epoche erforderte eine personelle Einbindung der führenden Adelsfamilien durch Beratungsorgane, deren Bedeutung allerdings in keiner Weise der des persönlichen Treueschwurs gleichkam. Schon unter Karl dem Großen versammelte sich regelmäßig der Adel und beriet Rechtsfälle von allgemeiner Bedeutung, zugleich aber auch militär- und fiskalpolitische Fragen. Die Fürsten wurden über diese Organe in die Entscheidungen, z.B. über Krieg und Frieden, einbezogen, zugleich wurde die auf dem Lehenseid basierende wechselseitige Bindung von König und Vasallen gestärkt. Damit wurde Gefolgschaft gesichert, zugleich aber auch eine Kontrolle der königlichen Entscheidungen durch die herrschaftstragende Schicht des Hochadels ausgeübt.

Die Schwächung der königlichen Gewalt und die Stärkung der Stammesherzogtümer unter den Ottonen verschoben die Gewichte weiter: Den Beratungsorganen des Königs wuchs vermehrt politische Bedeutung zu. Eine Mißachtung ihres bekundeten Willens konnte mit der Aufkündigung der Gefolgschaft beantwortet werden. Die Stellung des Königs festigte sich zwar unter den Saliern und Staufern (vor allem unter Friedrich II.), aber im Gegensatz zu den westeuropäischen Königreichen Frankreich und England gelang es im Deutschen Reich dem König nicht, den Hochadel entscheidend zu schwächen und in vergleichbarem Maße der Zentralverwaltung Kompetenzen zu sichern. Zwar gelang der Übergang von Stammesherzögen zu Reichsfürsten, die durch königlichen Rechtsakt eingesetzt wurden, aber vor allem im Streit zwischen Staufern und Welfen um die deutsche

Königskrone (49) stärkte sich erneut die Stellung der Herzöge gegenüber der Zentralgewalt. Zudem war der König im Zuge der Durchsetzung von Territorialstaatlichkeit angewiesen auf eine Verwaltungsschicht, bestehend aus "Ministerialen", die ebenfalls über Kollegialorgane eingebunden und kontrolliert werden mußten.

Im Zuge der Entwicklung ergibt sich so eine Multifunktionalität dieser Kollegialorgane, da mehrere Aufgabenstränge parallel liefen und zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich betont wurden. Die Kollegialorgane am königlichen Hof in Form mehr oder weniger regelmäßiger Versammlungen des Hochadels entfalteten und festigten sich. Je mehr sich die Versammlungen institutionalisierten, desto mehr Aufgaben konnten sie dauerhaft an sich binden. Es entwickelte sich eine eigenständige Struktur mit eigens dafür ausgebildeten Verfahren (50). Aus Rechtsprechung und Rechtsetzung entwickelten sich Beratung und Kontrolle königlicher Gewalt. Der Hof des Königs und Kaisers war so zugleich Residenz, oberstes Gericht, Rat, Verwaltungsspitze, Adelsversammlung, wodurch sich recht bald auch differenzierte Institutionalisierungen des Kollegialorgans entwickelten: Das Gericht setzte sich anders zusammen als das Beratungsorgan, davon wiederum unterschied sich die Adelsversammlung.

Für alle diese Aufgaben entwickelten sich erste Ansätze zu differenzierten Prozeduren von Untersuchung.

Zumindest bis zu diesem multifunktionalen Hof lassen sich also die Bestandteile der Enquete-Kommission zurückverfolgen. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt findet sich eine Kombination von Jury und Untersuchung in einem ausgeprägt politischen Zusammenhang. Damit steht dies in einer historischen Verbindung zu der jungen Institution im Rahmen moderner Parlamente, die unser aktuell begründetes Interesse bestimmt. Über all den Parallelen und Gemeinsamkeiten sollte aber nicht übersehen werden, daß grundlegende Unterschiede zwischen der Legitimität einer mittelalterlichen Königsherrschaft und der von parlamentarisch verfaßten Regierungen bestehen. Um von den personengebundenen Akten der Königswahl und der Kaiserkrönung zu den Legitimation sichernden, von Personen abstrahierten Verfahren eines modernen Staates wie Wahl und Gesetzgebung zu kommen, bedurfte es einer langwierigen historischen Entwicklung. Diese Entwicklung wird deutlich im Wandel des Organs, der Jury, und im Wandel des Verfahrens, der Untersuchung. Eine wichtige Etappe innerhalb dieser Entwicklung ist der Übergang vom personal geprägten Lehnswesen zum rechtlich geprägten Ständestaat. Dieser Übergang läßt sich besonders gut am englischen Beispiel studieren.

2.2. Entwicklung des englischen "parliament": Zum "golden age" des Enqueterechts

2.2.1. Repräsentative Körperschaften und staatliche Untersuchung: Pfeiler der englischen Tradition

Zu einem grundlegenden Prinzip der staatlichen Organisation avancierte die Verbindung von Jury und Untersuchung in England. Die besondere historische Situation im England des Hochmittelalters verlieh dieser Verbindung eine außerordentliche Bedeutung. In England wandelten sich zum einen die Versammlungen des Hochadels am Hofe des Königs nicht nur zu einem Gremium, das kontinuierlich tagte und mit weitreichenden Kompetenzen - also auch Untersuchungsrechten und -pflichten - ausgestattet war, sondern es entwickelten sich auch erste Ansätze zu einem Repräsentationsorgan. Zum anderen sorgt die königliche Zentralgewalt für eine solide empirische Grundlage insbesondere der Besteuerung durch gründliche und umfassende Untersuchung der Besitz- und Rechtsverhältnisse im ganzen Land.

Beide Momente - wie auch die kodifizierte Bindung des Königs an Rechte in der Magna Charta - zeigen eine Gesellschaft, die früher als Gesellschaften auf dem Kontinent gezwungen war, Formen politischer Auseinandersetzung zu entwickeln, die entpersönlicht sind und auf nachvollziehbaren Regeln beruhen. Darin wird eine ständestaatliche Struktur deutlich, die sich unter veränderten Rahmenbedingungen als leistungsfähiger und dauerhafter erwies als die personalisierten Beziehungen des Lehenswesens. Staatliche Untersuchungen, verbiefte Rechte, repräsentative Körperschaften, formalisierte Rechtsgänge - "persönliche Treue (wurde) durch rechtlich geregelte Kontrollen" (51) ersetzt. Dieser frühe Übergang zu entpersönlichten Beziehungen von Ständen (52) ist nur aus der scharfen Zäsur in der englischen Geschichte durch die Eroberung der britischen Insel durch die Normannen im Jahre 1066 zu erklären. Die neue Herrschaftsstruktur konnte nicht auf gewachsene personelle Bindungen bauen, sondern bedurfte zusätzlicher Sicherungen in Form wechselseitiger bindender Regeln, die wiederum Gremien und Verfahren erforderten (53). Möglich aber waren diese frühen Anfänge des "checks and balances", weil es bei der Zäsur zu einer Synthese der besiegten und der siegreichen Kultur kam. Mit der Invasion verband sich das römisch geprägte - westfränkische - mit dem angelsächsischen Recht, und so gingen die Erfahrungen der fränkischen Rechtsorganisation in die englische Tradition ein (54). Die normannischen Könige vereinheitlichten zwar das Reich und stärkten das Königtum, aber die angelsächsische Tradition erhielt sich weiter - beide Elemente verbanden sich auf eine spezifische Weise (55) und gaben dem englischen Recht sein charakteristisches, bis heute sichtbares Profil.

In Recht und Politik hat die englische Kultur von je her auf den "common sense" als der kognitiven und sozialen Basis eines konventionalisierten "common law" statt auf kodifizierte (Verfassungs-)Regeln gebaut (56). Flexible Weiterentwicklung der Rechtsnormen, fallbezogene Entscheidungsweise, Vorschriften zum Entscheidungsverfahren statt Vorschriften zum Entscheidungsinhalt, diese Charakteristika der englischen Rechtstradition ließen die Elemente, auf die es in unserem Zusammenhang ankommt, nämlich Juryprinzip und Untersuchung, zu den tragenden

Pfeilern der englischen Politik werden (57); denn auch im mittelalterlichen England dienten Jury und Untersuchung nicht nur der Rechtsprechung auf unterer Ebene, sondern auch der wechselseitigen Einbindung und Beeinflussung von König und Adel. Dem diene der englische Hofstag, das sogenannte "Magnum Consilium". Diesem "Spiegel des Reiches" kam kein Repräsentativcharakter zu, sondern hier sprachen die Adeligen für sich selbst, hier wurde vom König und den Adeligen Rechenschaft verlangt und gegeben, wurden Rechtsfälle oberster Priorität (58) entschieden und Steuern festgesetzt. Vor allem zur Klärung von Rechtsstreitigkeiten waren dazu Untersuchungen erforderlich, die durch Gleichrangige, in diesem Fall durch die Barone, durchzuführen waren.

Aber "inquiries" dienten nicht nur als Grundlage für die Urteilsfindung, sondern sie waren auch Instrument der Zentralgewalt, z.B. um nachvollziehbare Grundlagen der Besteuerung zu schaffen. Beauftragte ("inquestors") reisten durch das Land, um mit ausgefeilter Methodik Land- und Besitzverhältnisse zu überprüfen und Steuerhöhen zu ermitteln. Den Auftakt dazu bildete 1086 das "Domesday book", eine grundlegende und umfassende Erfassung und Strukturierung des Landes, die Basis für eine Steuerschätzung bilden sollte. Zu diesem Zwecke ließ der normannische König Ermittlungskommissionen bilden, die nach einem vorgegebenen Schema vorgingen und ein Grundkataster anlegten (59).

Auf Basis des nunmehr vermessenen und neustrukturierten Landes erfolgte ein Treueschwur der Vasallen gegenüber dem König. Weitere Erhebungen, z.B. 1166 zur Berechnung der militärischen Leistungspflicht ("Schildgeld"), folgten. Dies waren die Anfänge eines verzweigten Verwaltungsapparats. Da dieser wiederum kontrollierbar bleiben mußte, wurden Aufsichts- und Beschwerdeinstanzen eingerichtet (60).

Seit dem 13. Jahrhundert bildeten sich für die verschiedenen Aufgaben wie Beratung, Verwaltung, Verwaltungskontrolle, Rechtsprechung einzelne institutionalisierte Juries und Prozeduren heraus, die einander aber eng verbunden blieben und sich wechselseitig relativierten. Von besonderer Bedeutung waren ein innerer Beraterkreis des Königs, also eine Art Kabinett (61), Verwaltungsgremien bis zum Rechnungshof, Gerichte für die Behandlung von Fällen oberster Priorität und eine institutionalisierte Versammlung des Adels, das erwähnte Magnum Consilium.

Die Zusammenkünfte des Adels am Hofe des Königs gewannen vor allem dann an Bedeutung, wenn die Ausgaben des Königs die feudal begründeten Einkünfte aus seinen eigenen Besitzungen überstiegen und neue Steuern notwendig wurden (62). Auf diese Weise konnte nach dem Prinzip des "do ut des" der Einfluß der Adelsversammlung Zug um Zug gesteigert werden: Die Sitzungsfrequenz erhöhte sich, Zusammenkünfte waren nicht mehr an außergewöhnliche Anlässe gebunden, und es konnten Beschwerden vorgebracht werden ("bills"). Die Bindung des Gremiums an die Rechtsprechung lockerte sich. Die Zusammensetzung änderte sich, die Zahl der Gemeinen (Grundherren) stieg, bewußt vom König vorangetrieben, um die Macht der Barone zu schwächen und neue Finanzquellen zu öffnen (63). Vor allem änderte sich durch die Hinzuziehung von Angehörigen des niederen Adels das Prinzip der Zusammensetzung: Während alle Barone und Bischöfe der Adelsversammlung angehörten, mußten die Angehörigen des niederen Adels ausgewählt werden. So wurden zunächst von der Krone Vertreter bestimmt - oft gegen deren Willen. 1254 wählten die Ritter jeder Grafschaft zwei Vertreter, die stellvertretend im "parliament", also in der Zusam-

menkunft von Monarch, Adel und Ritter, Verpflichtungen eingingen (64). Damit begann die Repräsentation von Ständen in der beratenden Körperschaft, während die Angehörigen des Hochadels im Magnum Consilium nach wie vor sich selbst vertraten (65). Schließlich hielten die Lords und die Gemeinen ihre Sitzungen getrennt ab und berieten unabhängig voneinander die Antworten auf Vorhaben des Königs. Mit wachsender Kontinuität ergab sich dann eine Aufteilung in ein "House of Commons" und "House of Lords" (66). Das House of Commons sicherte politische Gefolgschaft weit über den Kreis der Barone und kirchlichen Würdenträger hinaus, da es noch die Vertreter der Ritter und des niederen Adels, später auch gewählte Vertreter der Städte, also Bürger, einbezog (67).

Die beiden Häuser bildeten zusammen mit dem König das "parliament" - eine politisch-rechtliche Konstruktion, die mit dem modernen Begriff "Parlament" nicht ineins zu setzen ist. Die begriffliche Wurzel von "Parlament" ist auch hier französisch (68): "Parlament" bezeichnet eigentlich den Ort, an dem gesprochen werden kann. Mit dem englischen Begriff "parliament" ist aber nicht die Versammlung der Lords bzw. der Gemeinen allein gemeint, sondern die Zusammenkunft des Königs mit seinen Vasallen und den Vertretern anderer Stände. Dies ist auch in der heutigen Verfassungskonstruktion Großbritanniens deutlich sichtbar. Das englische Parliament bestand und besteht aus drei Teilen: dem König, dem House of Commons und dem House of Lords (69), wobei der König das "caput principium et primus" ist und mit seiner Autorität das Parliament einberuft. Die Konstruktion der Gemeinsamkeit macht das Parliament zum Souverän ("Suprematie des Parlaments") auch gegenüber dem Volk (70).

Gesetzesvorlagen, Petitionen, in denen um die Abstellung eines Mißstandes ersucht wurde, wurden von den Häusern beraten und vom König gebilligt - früher gelegentlich auch nicht. Gesetzeskraft erhält eine Vorlage nur durch die Zustimmung aller drei Instanzen ("king in parliament"). Im Parliament wurde und wird die politische Lage debattiert und über die Thronfolge entschieden. Das Parliament kann alle Rechtsfälle an sich ziehen: Der "high court of parliament" ist der "supreme court", der (71) Untersuchungen anberaumen und auch ein "Impeachment-Verfahren", also auf Minister bezogene Untersuchungen, einleiten kann (72). Vor allem kann das Parliament als oberstes Gericht von anderen Gerichten oder auch von Bürgern angerufen werden, die sich im Unrecht wähnen (73). Durch die damit verbundene Beratungs- und Entscheidungspraxis im Parliament hat sich das "common law" ständig weiter entwickelt, ohne daß es jemals einer Kodifizierung oder einer Absegnung durch weitere legislative Instanzen bedurft hätte.

Für die Klärung privater Rechtsfälle, aber auch für die Untersuchung öffentlicher Angelegenheiten, wie z.B. für die Rechnungsprüfung, richtete das House of Commons frühzeitig Ausschüsse mit Untersuchungsbefugnis ein (74). Die gemeinsame Wurzel aller entfalteteten Rechtsprechung und der politischen Repräsentation blieb in England bis heute deutlich (75).

Alles dies ging unter erheblichen Konflikten vor sich, da jeder Wandel in der Institutionalisierungsform die Machtkonstellationen in vertikaler und horizontaler Struktur beeinflusste. Von daher sind Position, Gestalt und Aufgaben sowohl der Kollegialorgane - rechtsprechende Juries auf lokaler Ebene bis hin zum Parliament - als auch die angewandten Untersuchungsverfahren ein Aus-

druck und Instrument der politischen Konflikte zwischen königlicher Zentralgewalt und herrschaftstragenden Schichten. Die großen Meilensteine dieser Konflikte um die Machtverteilung sind bekannt: Magna Charta (1215), Habeas Corpus-Akte (1679), bill of rights (1689). Immer ging es dabei um die Bindung von Macht an Recht und immer auch um die Rechte und Pflichten von Juries und um die Ziele und Verfahren von Untersuchungen.

2.2.2. England auf den Weg in die Moderne

a) Das House of Commons im vormodernen England

Im England des 17. Jahrhunderts ging es um die Frage: Absolutismus oder Souveränität des Parlament? (76). Nach der "Glorious Revolution" 1688/89 war entschieden: England wird weder eine Republik noch ein absolutistisches Königreich, es wird eine "weitgehend gebändigte Monarchie" (77). Nach einem eher auf klare Gewaltenteilung hin ausgerichteten dualistischen Zwischenspiel verschränkten sich im Zuge der ständigen Auseinandersetzungen um die "balance of power" die Institutionen immer enger, da sie ständig und intensiv zusammenarbeiten mußten, wenn sie politisch etwas erreichen wollten (78). Die "aristokratische Republik" (Schumann) entwickelte im Laufe des 18. Jahrhunderts einige Verfahren und Institutionen, die dann später unter den Bedingungen eines demokratischen Wahlsystems Bestandteile einer parlamentarischen Demokratie werden konnten. Von heute aus betrachtet, bildete dieses Jahrhundert so etwas wie den Experimentierfeld der parlamentarischen Regierungsform.

In diesem durch die Verschränkung der Gewalten erzwungenen Geflecht der Institutionen konnte das House of Commons Zug um Zug seine Macht ausbauen, bis etwa 1820 der Punkt erreicht war, an dem unübersehbar wurde, daß die Regierung von einer Mehrheit im House of Commons abhängig war und mit ihr stand oder fiel (79). Hier setzte das "golden age" des britischen Parlamentarismus ein und mit ihm das des parlamentarischen Untersuchungsrechts. Aufgrund des Wahlsystems kann auch für diesen Abschnitt der englischen Geschichte von Demokratie noch keine Rede sein (80). Nach wie vor war das Bild des Parlamentariers geprägt von den zahlreichen Angehörigen des Landadels. Die machten oft ihre Stimmabgabe von der jeweiligen Debatte abhängig; dementsprechend war die parlamentarische Auseinandersetzung auch auf ihre Beeinflussung zugeschnitten.

In dieser "klassischen Periode" war das, was man gemeinhin unter britischem Parlamentarismus versteht, voll ausgebildet. Diese eigentlich sehr spezifische Konstellation hat das Bild des Parlamentarismus überhaupt geprägt. Die Bedeutung der "klassischen Periode" reicht also weit über das 19. Jahrhundert und weit über England hinaus: Auf dem Höhepunkt parlamentarischer Macht schrieb Walter Bagehot seine "Principles of English Constitution", das Standardwerk zu den parlamentarischen Aufgaben. Das House of Commons stand im Zentrum des politischen Geschehens und verfügte über eine zuvor und nachher nicht mehr gesehene Autorität. Zugleich war es gut wie nicht berechenbar: Mit den rasch wechselnden Mehrheiten wurden Regierungen gestürzt, die Ver-

wirklich von Vorhaben wurde autonom über die Dauer der parlamentarischen Beratung kontrolliert - bis hin zur Verschleppung -, einzelne Minister hatten sich zu verantworten und konnten jederzeit abberufen werden, Gesetzesvorhaben wurden aus der Mitte des Hauses eingebracht und durchgesetzt. Der Spielraum des einzelnen Abgeordneten war weder durch Bindung an die Krone (81) noch durch die an eine Partei eingeengt. Denn die erste Wahlrechtsreform 1832, mit der die Mittelklasse wahlberechtigt wurde (82), hatte die Sicherung einer parlamentarischen Mehrheit für die Krone durch "influence" - ein ausgeklügeltes System des Kaufs von Sitzen oder Stimmen - weitgehend hinfällig werden lassen (83). Noch aber waren Fraktions- und Parteiorganisationen als Folge der zweiten Wahlrechtsreform 1867 nicht etabliert. Die Folge dieses Interregnums von feudaler Gefolgschaft und modernem Parteienstaat war die Autonomie des einzelnen Abgeordneten und loser Gruppierungen. Damit war eine hohe Instabilität des politischen Regierungssystems verbunden: Ein Gleichgewicht zwischen House of Commons und Regierung war nicht gewährleistet (84). Die politische Macht des House of Commons als Institution war auf dem Höhepunkt. Alle anderen Institutionen hatten sich dem unterzuordnen.

b) Die hohe Zeit parlamentarischer Untersuchung

Die hohe Zeit des Parliament war zugleich die hohe Zeit des Enqueterrechts. Durch die Industrialisierung wurde eine Vielzahl von Untersuchungen im Zuge der Behandlung von "private bills" notwendig. Diese "private bills" brachten lokal- oder gruppenspezifische Kontroversen um Landenteignungen für die Schafszucht oder für den Eisenbahnbau (85) vor den entsprechenden Ausschuß des House of Commons. Entsprechend dem Machtzuwachs für das Parliament wurde das Untersuchungsrecht aber auch zu einem profilierten originär politischen Instrument des House of Commons ausgebaut. Was vordem im Rahmen anderer Aufgaben, Inhalte und Strukturen parlamentarischer Arbeit vor allem zur Klärung und Interessendurchsetzung bei Rechtsstreitigkeiten mit vor allem partikularer Natur eingesetzt worden war, das Instrument der Untersuchung durch Juries, diente nun bevorzugt der Klärung und Interessendurchsetzung bei Auseinandersetzungen allgemein politischer Art und stärkte die politische Position des House of Commons im Verhältnis zur Krone. Auch dem Fehlverhalten einzelner Minister galten nun parlamentarische Untersuchungen - sie avancierten zu einem zentralen Instrument parlamentarischer Kontrolle der Regierung (86).

Neben der kontrollierenden Untersuchung von einzelnen Handlungen der Exekutive gewann die Untersuchung bedeutender Fragen mit legislativen Schlußfolgerungen durch "select committees" (87) an Bedeutung.

c) Das House of Commons in der parlamentarischen Demokratie

Der Blick in die Jahre um die Mitte des 19. Jahrhunderts gestattet einen Blick auf die Blüte der Untersuchungstätigkeit des House of Commons (88). Es ist offensichtlich, daß hier - gemessen an anderen Nationen oder an anderen Zeiten - eine Ausnahmesituation vorlag, die dem Übergangscharakter der Jahre geschuldet war. Die Vorherrschaft des House of Commons - verbunden mit hoher

Instabilität der Regierung - währte nur bis zur zweiten Wahlrechtsreform 1867, durch die Haus-haltsvorstände, also auch männliche Angehörige der städtischen Arbeiterklasse, ebenfalls das Wahlrecht erhielten (89).

Die Parlamentarisierung der Regierung (90), die Demokratisierung der Institutionen, die Herausbildung einer öffentlichen Meinung und unabhängiger Massenmedien und schließlich der Ausbau der Staatstätigkeiten erforderten die Bildung von organisierten Parteien und Fraktionen, den Ausbau und die Professionalisierung der Verwaltung, die Ausdifferenzierung eines Politikerberufes - kurz: weitere und tiefgreifende Schritte der Modernisierung, die aber dieses Mal nicht das Parlament stärkten. Gerade weil von da an die Regierung von der Mehrheit im Parlament abhing, wurde sie nicht mehr so leicht gestürzt. Damit aber wurde auch offenbar, daß "the house", die Vorstellung eines gemeinsam agierenden House of Commons die Realität nicht mehr traf, so daß im Image und im Handeln des House of Commons eine deutliche Trennung in Mehrheit und Opposition erforderlich wurde (91). Die enge Verschränkung von Parlament und Regierung mittels der Mehrheitsfraktion sieht eine Gewaltenteilung nur in einer zeitlichen Dimension vor. Die nächsten Wahlen können die Mehrheitsverhältnisse im House of Commons ändern. So lange aber wird das Kabinett von derjenigen Partei gestellt, die über eine Mehrheit im House of Commons verfügt. Die Partei- bzw. Fraktionsdisziplin sichert der Regierung einen ausreichenden Spielraum, wenn sie erst einmal im Amte ist.

In der Folge der Modernisierung verlagerte sich der Schwerpunkt des Institutionensystems wieder weg vom House of Commons, und damit verlor die parlamentarische Untersuchungstätigkeit an Bedeutung (92): Eine loyal zur Regierung stehende und durch Fraktionsdisziplin gebundene Parlamentsmehrheit hält sich bei brisanten Fragen entsprechend zurück. Die Regierungsmehrheit wird nur, wenn es unbedingt nötig erscheint, politische Fehler oder gar Skandale, die der Regierung anzulasten sind, mit Hilfe der Opposition aufdecken lassen. Sie wird dies nur tun, und hier wirkt die ungeschriebene Verfassung, wenn sie sich von der öffentlichen Meinung dazu gedrängt sieht, und/oder wenn die Gebote der Fairness es ihr nahelegen (93). Und sie wird auch nur, wenn sie sich einen expliziten politischen Gewinn davon verspricht, zusammen mit der Opposition die Untersuchungsgrundlage für politische Vorhaben erarbeiten, z.B. wenn sie deren Einbindung politisch wünscht. Ein gesetzlich oder gewohnheitsrechtlich festgelegtes Recht der Opposition auf die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gibt es im britischen Parlamentarismus nicht. Die Opposition verfügt nicht über die notwendigen Kompetenzen, um Untersuchungstätigkeit notfalls in Eigenregie zu entfalten. Im englischen System, das die Gewaltenteilung stark auf das Moment des Regierungswechsels ausrichtet, sind die Minderheitsrechte im Parlament schwach entwickelt.

Damit läge nahe, daß sich die Untersuchungstätigkeit auf Probleme verlagert, die nicht dem politischen Tagesgeschäft entspringen. Doch deren Komplexität hat erheblich zugenommen, und die parlamentarischen Komitees verfügen nicht aus sich heraus über den Sachverstand, um der ausgebauten Verwaltung entgegenzutreten; vieles hat sich deshalb auf "Royal Commissions", vom Monarchen berufene Kommissionen ohne allzu enge Bindung an das politische Tagesgeschäft, und auf "Department Commissions of Inquiry", das sind ministerielle Untersuchungskommissionen, verlagert (94). In beiden Institutionalisierungsvarianten wurden zahl- und folgenreiche "inquiries"

durchgeführt. Diese Untersuchungen sind dem Parteienstreit ein Stück weit entzogen, sie können leichter Experten bzw. Vertreter externer Interessengruppen hinzuziehen, und sie sind akzeptabler für die Regierung, da sie nicht von vornherein der Opposition ein Forum bieten.

2.2.3. Lehren aus der britischen Entwicklung

Aus Jury und Untersuchung haben sich beide Säulen des britischen Regierungssystems entwickelt: das demokratisch gewählte House of Commons und das von dessen Mehrheit abhängige Kabinett. Diese Entwicklung beruht nicht auf einem institutionellen Plan, der einer kodifizierten Verfassung entsprungen wäre. Sie ist das (vorläufige) Ergebnis eines Jahrhunderts währenden Versuchs, das politische System immer wieder zu stabilisieren, es an die gesellschaftliche Entwicklung anzupassen (95).

Je unabhängiger ein Parlament, hier das House of Commons, desto schärfer ist die Waffe des Enqueterrechts. Je verknüpfter Regierung und Parlament über die Mehrheit sind, desto zurückhaltender wird ein Parlament sein Untersuchungsrecht einsetzen. Wenn in einem parlamentarischen System das Enqueterrecht gesichert werden soll, dann muß es erstens auch einer parlamentarischen Minderheit eingeräumt werden. Das durchzusetzen, ist politisch schwierig: Denn Ziel einer derartigen Reform ist die Stärkung der Opposition. Doch gerade dies würde eine parlamentarische Mehrheit immer verhindern wollen, und auch eine Opposition denkt statt an den augenblicklichen Terraingewinn an die nächste Wahl und den möglichen Platzwechsel. Und zweitens muß ein Parlament angesichts der komplexer gewordenen Sachverhalte außerparlamentarische Wissensbestände einbeziehen (96).

2.3. Das Enqueterrecht im deutschen Parlamentarismus

Zumindest eine Konsequenz aus den Lehren der britischen Entwicklung wurde - im übrigen unter maßgeblicher Beteiligung von Max Weber (97) - mit dem Artikel 34 der Weimarer Verfassung gezogen: Das Recht, parlamentarische Untersuchungsausschüsse zu bilden, konnte von einer parlamentarischen Minderheit wahrgenommen werden. Dies war ein um so bedeutenderer Schritt, als man die geringe Tradition in Rechnung stellen muß, auf der das Untersuchungsrecht in der deutschen Verfassungsgeschichte aufbauen konnte. Die schwache Verankerung des Enqueterrechts fügt sich in das Bild eines politischen System, bei dem von je her (98) das Parlament im Vergleich zu anderen Institutionen und im Vergleich zu anderen Nationen einen eher geringen Stellenwert hatte (99).

2.3.1. Das Enqueterecht im Reichstag des Kaiserreichs und der Weimarer Republik

In der konstitutionellen Monarchie ist das Parlament nicht Instrument der Herrschaft wie in einer parlamentarischen Demokratie, sondern es ist Instrument der Herrschaftskontrolle, ein Pol im dualen System (100). Dieser Aufgabe ist der Reichstag des Deutschen Reiches im 19. Jahrhundert - bedingt durch die sozialen und politischen Deformationen der preußisch-deutschen Entwicklung (101) - nicht gerecht geworden, wengleich eine schrittweise Parlamentarisierung durch den sozialen politischen Druck unausweichlich wurde und Zugeständnisse Stück für Stück gemacht werden mußten (102). Die vergleichsweise geringe Bedeutung des Reichstages hat eine ganze Reihe historischer Wurzeln: Zu nennen sind die soziale Struktur, die politische Kultur, der Parteientyp, die Stellung der Verwaltung, die Position im Geflecht der europäischen Mächte u.a.m. (103). Die parlamentarischen Aktivitäten im Rahmen des Konstitutionalismus waren schwach ausgeprägt und mit ihm die Nutzung des parlamentarischen Enqueterechts. Ein solches Recht war im Verfassungsentwurf der Paulskirche (104) niedergelegt, und auch die "überraschend moderne" (Hagen Schulze) preußische Verfassung von 1850 kennt "Kommissionen zur Untersuchung von Thatsachen". Mit diesem Artikel 82 (105) ist das Institut der Enquete-**Kommission** zum ersten Mal verfassungsurkundlich erwähnt. Aber diese Möglichkeit konnte nicht auf einer gewachsenen Tradition aufbauen, die z.B. die Informationsrechte gegenüber der Verwaltung gesichert hätte. Da die Zuweisung von Kompetenzen aber auch nicht in der Verfassung oder in einem Ausführungsgesetz explizit vorgesehen war, blieb das Institut der Enquete-Kommission von vornherein "zahnlos" und somit eine aus fremden Verfassungen in das deutsche Recht übertragene (106), eher abstrakte Gelegenheit (107).

Im Gegensatz dazu entfaltete die Verwaltung im Zuge der Modernisierung der preußischen Gesellschaft eine rege eigene Untersuchungstätigkeit und erschwerte zugleich die Wahrnehmung des parlamentarischen Enqueterechts (108). Trotz wachsender politischer Bedeutung des Parlaments im politischen System des Deutschen Reiches (109) begann sich auf diese Weise nur sehr gemächlich so etwas wie eine parlamentarische Enquetetradition herauszubilden, die dann in dem erwähnten Artikel 34 der Weimarer Reichsverfassung ihren rechtlichen Ausdruck fand (110).

Dem Untersuchungsrecht wurde in der Konzeption eines demokratischen Parlaments große Bedeutung eingeräumt. In den verschiedenen Entwürfen zur Weimarer Verfassung werden vier Fragen deutlich, die bei der Festlegung des verfassungsrechtlichen Rahmens für das Untersuchungsrecht beantwortet werden mußten: die Frage, ob eine Untersuchung nur von der Mehrheit oder auch von einer Minderheit im Parlament angeordnet werden könne (111); die Frage, worauf sich die Untersuchung beziehen darf (112); die Frage, inwieweit die Prozedur für die Untersuchung vorgeschrieben wird (113); die Frage der Abgrenzung gegenüber einem gerichtlichen Verfahren in gleicher Sache (114). Daß die Weimarer Verfassung diese vier Fragen gestellt und beantwortet hat, hat die Institutionalisierung des Enqueterechts ein großes Stück vorangebracht. Trotz des Mischcharakters der Verfassung, die noch stark vom traditionellen Dualismus aus Regierung und Parlament geprägt war, wurde der Opposition ein Instrument wie die Enquete-Ausschüsse zur Verfügung gestellt.

In der parlamentarischen Praxis der Weimarer Republik wurde dieses weniger für Enqueten, die auf Gesetzgebung gerichtet waren, genutzt, als für parlamentarische Untersuchungen, die sich auf einzelne Skandale, Fehlverhalten u.a. richteten. Das Enqueterrecht faßte man eher als parteitaktische denn als politisch-strategische Ressource auf. Auch dieses ist als eines der Momente genannt worden, die den Untergang der Weimarer Republik herbeiführten (115). Das Ermächtigungsgesetz 1933 setzte wie vielem anderen auch dem parlamentarischen Enqueterrecht ein Ende.

2.3.2. Das Enqueterrecht unter dem Grundgesetz

Mit dem Grundgesetz ist eine eindeutig parlamentarische Grundlage des politischen Institutionensystems konzipiert worden (116). Damit war endgültig der Gegensatz von Parlament und Regierung durch den zwischen Regierung und Mehrheitsfraktionen auf der einen und Oppositionsfraktionen auf der anderen Seite abgelöst. Das Grundgesetz weist im Artikel 44 das Enqueterrecht folgerichtig als Minderheitsrecht aus und ermöglicht die Bildung eines Untersuchungsausschusses, wenn ein Viertel der Abgeordneten den Antrag unterstützt (117).

a) Das Enqueterrecht in der Reformdiskussion

In der politischen Praxis der Bundesrepublik wurde das Enqueterrecht vor allem zur Untersuchung konkreter Mißstände von großer Publizität genutzt (118), wobei die Erfahrungen mit diesem Instrument immer wieder Anlaß zur Klage und zu Reformvorschlägen gaben (119). So wurde mit der Parlamentsreform 1969 eine zusätzliche Institutionalisierungsvariante des Enqueterrechts in die Geschäftsordnung des Bundestages eingeschoben, die **Enquete-Kommission**, die, gleichfalls als Minderheitsrecht konzipiert, eine Hinzuziehung von externen Sachverständigen erlaubt, um dem Bundestag weitere eigenständige Beratungskapazität zu verschaffen (120). Damit war die Reformdiskussion nicht abgebrochen, im Gegenteil, sie wurde nun reflexiv: Mit der Enquete-Kommission "Fragen der Verfassungsreform" dachten von 1971-1976 fünf Bundestagsabgeordnete, fünf Ordinarien und fünf Vertreter der Bundesländer in einer Enquete-Kommission auch über Enquete-Kommissionen nach (121), z.B. über die Informationsrechte und die Stellung der Minderheit. Im Ergebnis sorgten die Vorschläge der Kommission zwar für eine Sensibilisierung und für eine Strukturierung der Diskussion, aber Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen folgten daraus nicht (122).

In jüngster Zeit hat die rechtspolitische Auseinandersetzung um die Untersuchungsausschüsse wieder stark zugenommen. Es geht dabei vor allem darum, ob die Auseinandersetzungen im Umfeld einzelner Untersuchungsausschüsse - vor allem zu den Themen Parteispenden, Neue Heimat und U-Bootpläne - eine gesetzliche Regelung erforderlich machen (123). Es geht dabei vor allem

- um das Recht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, im privaten Bereich Untersuchungen vorzunehmen (Kompetenzen) (124);
- um die bislang übliche Anwendung der Strafprozeßordnung, insbesondere um die Rechtsstellung von Betroffenen bzw. Zeugen (125);

- um die Rechte der Ausschlußminderheit bei Beweisanträgen und bei der Zeitplanung (126);
- um die Zusammensetzung (z.B. um den Status des Vorsitzenden);
- um die Regelung des Ablaufs (z.B. ob eine Voruntersuchung durchgeführt werden kann) (127).

Daß dieses und einiges andere nicht mehr punktuellen Gerichtsentscheidungen überlassen bleiben darf und damit wieder die Politik wieder in die Offensive rückt, folglich diese Punkte in einem Gesetz regeln muß, ist zumindest in den öffentlich geäußerten Verlautbarungen weithin Konsens. Zwar hat es zu einer gesetzlichen Regelung schon verschiedentlich Anläufe gegeben (128), doch zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind eigentlich alle Voraussetzungen für ein erfolgreiches Gesetzgebungsverfahren gegeben (129).

Dies alles ist aber nur mittelbar von Bedeutung für die weitere Entwicklung der Enquete-Kommission (130). Eine Einbeziehung der Enquete-Kommission in diesen Reformprozeß würde zusätzliche Schwierigkeiten aufwerfen. Selbst wenn der Bundestag bei Untersuchungsausschüssen mit der Aufgabe der "Kontroll-Enquete" eine Stärkung der Minderheit zuließe, heißt dies nicht, daß er auch eine Stärkung bei "Gesetzgebungs-enqueten" zuließe, da hier der Kompetenzbereich von Regierung und Verwaltung berührt ist (131).

b) Enqueteright als Minderheitsrecht - ein andauerndes Dilemma

Substantielle Konsequenzen mit großer Tragweite - etwa eine weitere Stärkung der Minderheit im Ausschuß bzw. in der Kommission - waren den bisherigen Reformversuchen deshalb nicht beschieden, da dies wiederum an Mehrheitsbeschlüsse und damit an ganz besondere politische Voraussetzungen gebunden ist. Als mehrheitsfähig haben sich allenfalls kleine Änderungen zu einem günstigen Zeitpunkt bei niedrig gestecktem Zielhorizont mit begrenztem Wirkungsgrad und geringen Risiken für die Machtverhältnisse erwiesen.

Die insgesamt bislang wenig erfolgreichen Anläufe zu einer Reform des Enqueterights bestätigen die Lehre aus der englischen Entwicklung und lassen eine weitere Schlußfolgerung zu: Das Untersuchungsrecht des Parlaments steckt in einem Dilemma. Die Parlamentarisierung der Regierung hat die politisch entscheidende Linie auf den Gegensatz von Regierungsfraktionen und Oppositionsfraktionen verschoben (132). Wenn das Untersuchungsrecht eine scharfe Waffe zur Kontrolle der Regierungstätigkeit bleiben soll, muß es diesen Stellungswechsel nachvollziehen und zum Minderheitsrecht werden. In der Konsequenz dessen gilt es aber, die Minderheit nicht nur mit dem Recht auszustatten, eine Untersuchung durchzusetzen, sondern die Rechte der Minderheit auch **innerhalb** des Untersuchungsprozesses auszubauen (133). Dem steht entgegen, daß die Stärkung der Minderheitsrechte Mehrheitsbeschlüsse erfordert. Die Stärkung der Minderheit beim Untersuchungsrecht läuft auf eine Stärkung der Opposition hinaus. Dies kann nicht im Interesse der Mehrheit liegen (134). Wenn die Stärkung der Minderheit in irgendeiner Weise gesetzlich oder über die Geschäftsordnung festgeschrieben würde, müßte dies über eine Mehrheitsentscheidung

gehen (135). Darin aber liegt der grundlegende Widerspruch: Die Mehrheit müßte entgegen ihren eigenen Interessen handeln.

Aus diesem Dilemma, daß die Minderheit durch einen Beschluß der Mehrheit gestärkt werden müßte, konnte bislang nur der Ausweg gefunden werden, Reformen dann einzuleiten, wenn die Mehrheit nicht genau wußte, wie es um das zukünftige Kräfteverhältnis bestellt sein würde (136). So ist die Parlamentsreform 1969 auch erst in der politisch offenen Situation der Großen Koalition möglich geworden. Selbst dies hat nur eine - gemessen an den Vorschlägen und Erwartungen - "kleine" Parlamentsreform ermöglicht. Eine grundlegende Umgestaltung, eine konsequente Umstellung des Parlamentsrechts auf den Gegensatz von Regierung und Opposition würde eine politische Situation des Neuanfangs erfordern. Dem aber müßte, um solche deutlichen Schritte konsensfähig zu machen, eine politische Krise vorangegangen sein; eine derartige Krise würde nicht geradewegs auf eine Parlamentsreform zulaufen, sie würde Optionen in sehr verschiedener Richtung öffnen und vor allem für das Regierungssystem insgesamt erhebliche politische Risiken bergen. Durch die Verbindung mit der Krise ist die Möglichkeit eines Neuanfangs folglich riskant und politisch wohl kaum wünschbar. Reformen sind von daher eher auf das politisch Machbare zurückgeworfen. Das Scheitern der Reformversuche des Enqueterechts während der vier Jahrzehnte Bundesrepublik zeigt diese "Diskrepanz von rechtlich Erwünschtem und dem politisch Erreichbaren" (137). Angesichts des bundesrepublikanischen Dilemmas zeigt die "kleine" Parlamentsreform mit der Einrichtung der Enquete-Kommission einen politisch gangbaren Weg (138): kein grundsätzlicher Neuanfang, sondern begrenzte Veränderungen. Demzufolge können Vorschläge für institutionelle Weiterungen zu einem günstigen Zeitpunkt und mit begrenzten Zielen umgesetzt werden.

2.4. Das Enqueterecht in historischer Perspektive: Eine vielfach differenzierte Traditionslinie

Mit der fränkischen, der englischen und der deutschen Tradition konnte für das Enqueterecht eine wechselvolle Geschichte von über 1000 Jahren belegt werden, aus der sich etliche Lehren ergeben, wie etwa am englischen Parlamentarismus in seiner Blütezeit gezeigt werden konnte.

Vor raschen Subsumierungen ist zu warnen: Eine tausendjährige Geschichte läßt sich nicht über den Kamm unserer modernen Parlamentarismusvorstellungen scheren. In welchem Maße also können Verbindungen zwischen den dargestellten Epochen und Nationen gezogen werden? Sicherlich ist das Privileg von Adeligen, daß das Verbrechen eines Adligen nur von seinesgleichen untersucht und bewertet wird, nicht gleichzusetzen ist mit dem Recht einer Parlamentsminderheit, einen Untersuchungsausschuß zu beantragen und ohne gravierende Änderungen durchzusetzen. Selbstverständlich ist auch, daß ein demokratisch gewähltes Parlament im Rahmen ausgebauter Gewaltenteilung nicht mit einem feudalen Hoftag gleichzusetzen ist; daß eine feudale Welt, die durch christlich inspirierte Kosmosvorstellungen geordnet wird, nicht mit einer Gesellschaft auf

industrieller Grundlage gleichzusetzen ist. Solche Gleichsetzungen in terminologischer bzw. in politischer Hinsicht führen in die Irre - die Phänomene lassen sich nicht unter einem gemeinsamen Dach **des** "Parlaments" oder **des** Enqueterechts oder **des** Staates zusammenfassen (139).

Die Integration unter einen Begriff wäre unhistorisch, aber die unterschiedlichen Institutionen **nicht** in eine Verbindung zu bringen und zu vergleichen, wäre ebenfalls unhistorisch (140). Der gemeinsame Bezugspunkt, unter dem so Unterschiedliches verglichen werden kann, muß allerdings abstrakt genug gewählt sein, um die verschiedenen Untersuchungsprozeduren und Kollegialorgane als funktionale Äquivalente - als Lösungen für ähnliche Probleme, die sich in unterschiedlichen Systemen stellen - zu begreifen. So wird in jedem politischen System zum Problem, wie die soziale Basis der Herrschaft in Entscheidungen eingebunden bleibt. Die soziale Basis ist in den politischen Systemen unterschiedlich, schon deshalb ist auch die Form der Einbindung eine andere. Über die gemeinsamen Probleme ergeben sich historische Verbindungen: So können Teile einer Institution, die ein bestimmtes Problem in einem System löst, überführt werden in ein historisch daran anschließendes verändertes Regierungssystem und dort eine Institution begründen, die ein ähnliches Problem unter anderen Umständen löst. Dies habe ich am Beispiel der Untersuchung im britischen House of Commons zu demonstrieren versucht. Damit ist die zeitlich frühere Institution nicht der historische Vorläufer der späteren, sondern eine eigenständige Institution, aber sie strukturiert in gewisser Weise die weiteren Institutionalisierungen. Diese bauen immer auf Überlieferungen und Erfahrungen auf. Unter der Problemperspektive werden auch Vergleiche zwischen zeitlich parallelen politischen Systemen sinnvoll: Wenn man nach den funktionalen Äquivalenten fragt, können Antworten für den Bundestag und für das House of Commons verglichen werden. Die Rekonstruktion von Untersuchungselement und Juryelement hat also eine fruchtbare Perspektive des Vergleichs eröffnet.

Deutlich ist in diesem kurzen historischen Abriss vor allem geworden, daß die Einrichtung des § 56 der Geschäftsordnung des Bundestages auf sehr weit zurückreichenden Traditionslinien beruht, die sich in verschiedenen Nationen finden und die zudem von tragender Bedeutung für die Entwicklung sind. Sie können nicht als ein Nebengleis politischer Entwicklungen abgetan werden. Beim Enqueterecht sind wir an einem Nervenstrang des politischen Institutionensystems.

Der Vergleich der Epochen und Nationen zeigt, wie das Enqueterecht zum einen ganz unterschiedliche institutionelle Ausprägungen annimmt. Die Zusammensetzung, die Quellen der Autorität, der Besetzungsmodus, die Sitzungsfrequenz, das Produkt, die Leitung - alle Faktoren variieren breit.

Mit der Nutzung des Enqueterechts werden zum zweiten ganz unterschiedliche Aufgabenkonstellationen wahrgenommen: Mal herrscht das Ziel Beratung, mal das der Kontrolle, mal das der Sicherung von Publizität vor, mal steht das Ziel, die Herrschaftsschicht einzubinden, im Vordergrund.

Zum dritten ist die jeweilige Ausprägung des Enqueterechts eingebettet in unterschiedliche politische Systeme: Zentralisierungsgrad und Kompetenzspektrum, Leitbilder und äußere Bedrohung

sorgen jeweils für einen unterschiedlichen Rahmen. In der jeweiligen historischen Ausprägung des Enqueterechts mit ihren spezifischen Ausprägungen und Formen drücken sich unterschiedliche politische und gesellschaftliche Umfelder aus: der feudale Königshof, die konstitutionelle Monarchie, das parlamentarische Regierungssystem.

Dennoch sind über alle diese Differenzierungen hinweg Elemente an Gemeinsamkeit, an verbindender Tradition zu finden - Elemente, die sich in dem Begriff des Enqueterechts und der Enquete-Kommission niederschlagen: Zwei dieser Elemente hatten wir gleich zu Beginn besonders hervorgehoben - Untersuchung und Jury. Neben Prozedur und Akteur bilden Korrespondenzen in der Funktion ein drittes verbindendes Element: Der feudale Hof bindet mittels des "auxilium et consilium" die herrschaftstragende Schicht ein; dem in gewisser Weise ähnlich richtet sich auch das Parlament des Grundgesetzes auf die Sicherung von Folgebereitschaft. Die Institutionen auf Grundlage des Enqueterechts standen immer in der Spannung, einerseits "Forum des politischen Kampfes" (Thaysen) und andererseits Ort der Tatsachenermittlung zu sein. Aber die Verbindung zwischen den beiden Polen gibt ihnen ihr individuelles Profil (141).

Diese Verbindungen - in Funktion und Struktur - lassen es bei allen Unterschieden zu, von einer Traditionslinie zu sprechen - von einer vielfach differenzierten Traditionslinie, die Platz bietet für viele Möglichkeiten und in der kein Glied der Kette die weiteren determiniert.

Der Differenzierung wird im nächsten Kapitel anhand der beiden unterschiedlichen Organisationsformen nachgegangen, die der Bundestag ausgebildet hat: Untersuchungsausschuß und - unser eigentlicher Gegenstand - die Enquete-Kommission.

3. Die rechtliche Seite des Rahmens: Organisatorische Ausprägungen des Enqueterechts im Bundestag

Der Bundestag hat das parlamentarische Enqueterecht, d.h. das Recht des Parlaments, seinen Informationsbedarf autonom zu decken (142), in mehreren organisatorischen Formen ausgeprägt. Mit dieser Ausdifferenzierung einzelner Institutionalisierungen kann die Wahrnehmung des Enqueterechts flexibler und leistungsfähiger gestaltet werden, als wenn nur eine einzelne Organisationsform zur Verfügung stünde.

Aus der Vielfalt von historisch, politisch und juristisch unterschiedlichen Organisationsformen des Enqueterechts im Bundestag werde ich Ausprägungen wie den Wehrbeauftragten (143), das Recht des Verteidigungsausschusses, sich als Untersuchungsausschuß einzusetzen (144), den Petitionsausschuß und das Hearing (145) nicht eingehend behandeln (146); stattdessen greife ich zwei Möglichkeiten heraus, den Untersuchungsausschuß und die Enquete-Kommission, die jeweils auf unterschiedlichen rechtlichen Fassungen des Enqueterechts beruhen.

Hilfreich erscheint mir die Kontrastierung dieser beiden in vielen Punkten ähnlichen Organisationsformen des Enqueterechts, um so der sprachlichen und der historischen Seite des Rahmen für die Enquete-Kommissionen noch die parlamentsrechtliche hinzufügen zu können. Dies umfaßt die kodifizierte wie auch die konventionalisierte Norm, jeweils bezogen auf das Geschehen in und um den Bundestag. Die Einbeziehung der Konvention macht noch einmal deutlich, daß hier im Übergang von Recht und Politik argumentiert wird: Es wird dem politischen Tagesgeschäft ein rechtlich verbindlicher Rahmen gegeben.

3.1. Untersuchungsausschuß: Profil der Institution

Die weitaus bekanntere von den beiden Organisationsformen, die im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen, ist der Untersuchungsausschuß (im folgenden: UA). Er ist verfassungsrechtlich abgesichert, und zwar in Artikel 44 des Grundgesetzes (147). Dort werden lediglich die Form, nämlich die eines Ausschusses, der Bezug zur parlamentarischen Mehr- und Minderheit und der Zweck, nämlich die Untersuchung, festgelegt.

Die einschlägige Literatur sieht als Aufgabe von UA, "Verhaltens- und Urteilsmaßstäbe" (Thaysen) festzulegen, Fronten zu klären und unterschiedliche Wahrnehmungen bestimmter Ereignisse aufzudecken (148). Dabei wird Untersuchung einhellig nicht als eine bloße Tatsachenfeststellung begriffen. Als ihr Charakteristikum wird eine politische Bewertung gesehen, die von der rechtlichen Bewertung durch ein Gericht unterschieden wird. Die Differenzierung der **Aufgabenstellung** von UA und Gericht ermöglicht es, daß ein Sachverhalt zugleich von einem UA und einem Gericht behandelt wird. Ein UA empfiehlt in einem Bericht an das Bundestagsplenum eine bestimmte Sichtweise des betreffenden Falles und schlägt entsprechende politische Konsequenzen

vor; ein Gericht legt in seinem Urteil seine Sichtweise des Falles vor und zieht Schlußfolgerungen auf der Basis rechtlicher Maßstäbe. Ein UA beurteilt, ein Gericht verurteilt (149).

Im Artikel 44 ist der **Gegenstand** der Untersuchung nur grob eingegrenzt: Die Behandlung des Gegenstandes muß im öffentlichen Interesse und im Rahmen der Bundestagskompetenz liegen (150). So darf der Bundestag nicht mit Hilfe eines UA kontinuierlich die Verwaltung kontrollieren, also nicht ohne einen spezifischen Anlaß für eine Nachprüfung tätig werden; ebensowenig darf sich der Bundestag mit Hilfe eines UA in Angelegenheiten der Bundesländer einmischen (151).

Mit der Zeit hat sich für das Themenspektrum der UA ein eher vergangenheitsorientierter Zuschnitt ergeben, aber rechtlich ist dies nicht zwingend vorgeschrieben (152). Zusehends konzentrieren sich UA auf andeutungsweise bekannt gewordenes Fehlhandeln von Personen und Gruppen im politischen Bereich, auf publizitätsträchtige Verstöße zumeist skandalartigen Zuschnitts gegen Normen durch Personen in ihren politischen Rollen (153).

Beim UA sind die **Rechte der Minderheit** bei der Einsetzung garantiert, z.B. als ausdrücklich gewährter Schutz gegen Veränderungen des vorgeschlagenen Themas und gegen Versuche der Verzögerung. Wird der Antrag von einer Minderheit des Hauses gestellt, darf der Antrag nicht an einen Fachausschuß verwiesen werden (154). Rechtlich gesehen ist ein UA bereits dann eingesetzt, wenn der Antrag auf der Tagesordnung des Plenums steht; dahin gelangt er aber nur, wenn er von einer entsprechenden Zahl an Mitgliedern unterstützt wird. In der Praxis des Bundestages wird aber über einen Antrag auf einen UA abgestimmt, also ein expliziter Einsetzungsbeschluß gefaßt (155). Das Plenum darf keine Zweckmäßigkeit-, muß aber eine Rechtmäßigkeitsprüfung durchführen (156). Nur wenn diese negativ ausfällt, darf der Antrag geändert werden, z.B., wenn die Formulierung des Themas in Kompetenzen der Länder eingreift und eine Einsetzung deshalb unzulässig wäre. Der Bundestag darf dementsprechend den UA auch nur dann auflösen, wenn sich weniger als ein Viertel der Bundestagsmitglieder dagegen ausspricht (157). Von daher gelten UA als ein klassisches Oppositionsinstrument. Ein UA ist nach Proporz zusammengesetzt, im UA selbst hingegen wird mit Mehrheit entschieden. Dieses ist seit je her umstritten (158), ebenso wie es die Kompetenzen eines UA gegenüber Dritten sind, z.B. was die Aktenvorlage durch die Verwaltung angeht.

3.2. Enquete-Kommission: Rechtliches Profil der Institution

3.2.1. Rechtsgrundlage und bisherige Erfahrungen

Grundlage dieser Ausprägung des Enqueterrechts ist der §56 der Geschäftsordnung des Bundestages. Der Paragraph mit der Überschrift "Enquete-Kommission" steht im Abschnitt VII "Ausschüsse" und sei hier im Wortlaut zitiert:

§56
Enquete-Kommission

(1) Zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe kann der Bundestag eine Enquete-Kommission einsetzen. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist er dazu verpflichtet. Der Antrag muß den Auftrag der Kommission bezeichnen.

(2) Die Mitglieder der Kommission werden im Einvernehmen der Fraktionen benannt und vom Präsidenten berufen. Kann ein Einvernehmen nicht hergestellt werden, so benennen die Fraktionen die Mitglieder im Verhältnis ihrer Stärke. Die Mitgliederzahl der Kommission soll, mit Ausnahme der in Absatz 3 genannten Mitglieder der Fraktionen, neun nicht übersteigen.

(3) Jede Fraktion kann ein Mitglied, auf Beschluß des Bundestages auch mehrere Mitglieder, in die Kommission entsenden.

(4) Die Enquete-Kommission hat ihren Bericht bis zum Ende der Wahlperiode vorzulegen. Sofern ein abschließender Bericht nicht erstattet werden kann, ist ein Zwischenbericht vorzulegen, auf dessen Grundlage der Bundestag entscheidet, ob die Enquete-Kommission ihre Arbeit fortsetzen oder einstellen soll.

Die Stimmen, daß diese Regelungen unzureichend seien und es eines Gesetzes bedürfe, sind nie verstummt (159). Ihnen ist aber an maßgebender Stelle nie Gehör geschenkt worden. Im wesentlichen regelt die Vorschrift nur die Einsetzung, die Zusammensetzung und den Abschluß der Kommission. Aber auch mit diesen wenigen Vorschriften sind vielfältige Einschränkungen verbunden.

Bislang hat es auf dieser rechtlichen Grundlage folgende Enquete-Kommissionen gegeben (in Klammern die Laufzeiten) (160):

- Auswärtige Kulturpolitik (1971-1972/1973-1975)
- Fragen der Verfassungsreform (1971-1972/1973-1976)
- Frau und Gesellschaft (1974-1976/1977-1980)
- Zukünftige Kernenergie-Politik (1979-1980/1981-1983)
- Neue Informations- und Kommunikationstechniken (1981-1983)
- Jugendprotest im demokratischen Staat (1981-1983)
- Chancen und Risiken der Gentechnologie (1984-1987)
- Gefahren von Aids und wirksame Wege zu ihrer Eindämmung (1987-1990)
- Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung (1987-1990)
- Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung (1984-1986/1987-1989)
- Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre (1987-1990)
- Zukünftige Bildungspolitik - Bildung 2000 (1988-1990).

Abgelehnt wurde 1974 der Antrag der CDU-Fraktion auf eine Enquete-Kommission "Energieforschung". Der Grund dafür war, daß die Zuständigkeit des Bundestages nicht klar erkennbar gewesen sei (161).

Ein Sonderfall ist die "Europa-Kommission", eine Kommission, zusammengesetzt aus Abgeordneten des Europaparlaments und des Deutschen Bundestages, die für die Institutionalisierung ihrer Zusammenarbeit die rechtliche Grundlage einer Enquete-Kommission gewählt haben (162).

3.2.2. Eingrenzung in sachlicher Hinsicht: Ziele und Themen

Mit der "Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe" (Absatz 1) ist die Arbeit einer Enquete-Kommission (im folgenden EK) auf die informationelle Zuarbeit für den Bundestag zugeschnitten, ist also von der **Aufgabe** der Wissenssammlung, -ordnung und -bewertung bestimmt. Es ist nicht unumstritten, wie weit diese offene Aufgabenbestimmung den Charakter von Empfehlungen bzw. von nach Minderheit und Mehrheit geschiedenen Empfehlungen annehmen soll (163). In der Praxis der verschiedenen Einsetzungsbeschlüsse für EK hat sich aber die explizite Aufforderung, Hintergrundwissen zu wertenden Empfehlungen zu verdichten, durchgesetzt. An dieser Stelle hat die Konvention zu einer Konkretion geführt, wobei die Empfehlungen aber nicht von der EK direkt vor das Bundestagsplenum gebracht werden können (kein Initiativrecht!), sondern dies durch den Filter eines Fachausschusses muß.

Die eingeschränkte Aufgabe der Zuarbeit wird deutlicher, wenn man sich die Diskussionen im Vorfeld der Institutionalisierung des neuen Gremiums anschaut. So sah der Antrag, mit dem die Einrichtung von EK mit einem neuen Paragraphen der Geschäftsordnung begründet wurde, die Aufgaben darin, eine EK soll "erforderliches Datenmaterial...erarbeiten" (164).

In der parlamentsrechtlichen Literatur wird aus dem Vorbereitungscharakter geschlossen, daß es "Beschlüßfassungen in der Sache... nicht geben (kann)" (165). "Vorbereitung" verbiete "Vorwegnahme" politischer Entscheidung. Eine EK habe keine Entscheidungsbefugnisse. Sie dürfe die "politischen Selektionsprozesse" der Verfassungsorgane "nicht präjudizieren" (166). Eine Empfehlung dürfe sich noch nicht einmal auf Mehrheit bzw. Minderheit berufen, sondern im Votum müssen alle Positionen mit ihrer jeweiligen Begründung aufgeführt werden. Von daher seien auch die Ausdrücke Mehrheits- und Minderheitsvotum "mindestens mißverständlich" (167). Die parlamentarische Praxis ist dem, wie gesagt, nur teilweise gefolgt und hat keinen Anstoß an differenzierten und zahlenmäßig ausgewiesenen Beschlüssen genommen. Sie hat aber immer auch die Minderheitsvoten dokumentiert, d.h. für den Fachausschuß bzw. für das Plenum nachvollziehbar gemacht. Bereits die Beschlüsse zur Einsetzung der ersten EK gingen über die bloße Zuarbeit weit hinaus: Sie sollten "Empfehlungen" (Auswärtige Kulturpolitik) (168) oder "Vorschläge für Gesetzesempfehlungen" (Frau und Gesellschaft) (169) erarbeiten, die dann in den Geschäftsgang des Bundestages mittels seiner Ausschüsse eingehen sollten. Die ersten Nutzungen des neuen Geschäftsordnungsparagraphen haben deutlich gemacht, daß es in sachlicher Hinsicht nicht um bloßes Hintergrundwissen gehen kann, sondern um Selektion und Bewertung unter politischen Gesichtspunkten.

Der **Gegenstand** "muß" (Abs. 1) - die einzige Muß-Vorschrift im Paragraphen - mit einem genau umrissenen Thema gekennzeichnet sein. Dieses Thema muß in den Kompetenzbereich des

Bundestages fallen. Entscheidungen des Bundestages aufgrund von Empfehlungen der EK müßten also grundsätzlich zulässig sein. Dies schließt länderspezifische, privatwirtschaftliche oder auch rein akademische Probleme aus. Hinzu kommt, daß andere Institutionalisierungen des Enqueterechts nicht tangiert werden sollen: Z.B. können Fragen der internationalen Sicherheitspolitik nicht Thema einer EK werden, da der Verteidigungsausschuß sich selbst als Untersuchungsausschuß einsetzen kann. Eine EK wird sich eher auf diejenigen "Sachkomplexe" konzentrieren, die nicht in anderweitig ressortierende Untersuchungsbereiche fallen. Um in thematischer Hinsicht ein Gewohnheitsrecht zu entwickeln, bedarf es der kritischen Masse, und die bildet sich erst mit der Zeit.

3.2.3. Eingrenzung in sozialer Hinsicht: Kompetenzen, Einsetzung und Zusammensetzung

Die **Kompetenzen** der EK fallen in Umfang und im Grad ihrer Absicherung gegenüber denen eines UA weit ab. EK **werden** eingesetzt, können sich weder fortsetzen noch auflösen, noch können sie das Schicksal ihrer Ergebnisse bestimmen. Eine EK darf Beschlußempfehlungen auch nicht unmittelbar dem Plenum vorlegen. Dieses kann allein der federführende Ausschuß, an den der Bericht der EK vom Plenum verwiesen wurde (170). Die Bundesregierung hat keinerlei rechtliche Verpflichtung, sich durch die Arbeit von EK einschränken zu lassen: Die Regierung "(erachtet) sich in ihrer Handlungsfreiheit nicht als behindert" (171). Es besteht keine Notwendigkeit, Gesetzesvorhaben, die mit dem EK-Thema im Zusammenhang stehen, so lange ruhen zu lassen, bis ein Votum der EK ergangen ist. Eine EK ist auf freiwillige Amtshilfe der Behörden angewiesen; es besteht nicht die Möglichkeit, auf Datenbestände der Verwaltung auch bei der Weigerung von Kooperation zuzugreifen. Auch z.B. das parlamentarische Recht der Herbeirufung eines Regierungsmitgliedes gilt nicht für EK (172).

Trotz zahlreicher Vorschläge hat sich diese vergleichsweise schwache Absicherung aus zwei Gründen nicht ändern lassen. Zum einen besteht eine EK laut dem zweiten Absatz des § 56 nicht nur aus Mitgliedern des Bundestages - sie ist kein Bundestags**ausschuß**. Die Kommission heißt auch nur deshalb Kommission, weil die Externen eine starke Stellung in ihr haben. Wenn man Außenstehende beteiligen will, darf man keinen Ausschuß bilden, denn der dürfte nur aus Mitgliedern des Bundestages bestehen (173). Einem Gremium dieses Zuschnitts können aber nicht die gleichen Rechte zukommen wie einem parlamentarischen Ausschuß, der den Bundestag und seine verfassungsrechtliche Stellung verkörpert. Zum anderen kann sie von einem Viertel der Abgeordneten beantragt werden; sie ist also ein Instrument, das auf die Nutzung durch die Opposition zugeschnitten ist. Anders als beim UA hat sich in der Praxis die Mehrheit des Bundestages aber gewisse Einwirkungsmöglichkeiten auf die **Einsetzung** einer EK gesichert. Die Anträge auf Einsetzung werden an den fachlich zuständigen Ausschuß verwiesen, in dem die Themenstellung in eine konsensfähige Fassung gebracht werden kann. Die bisherige Übung zeigt hier eher einen konstruktiven Ansatz, als daß ein Antrag mit dem allein notwendigen Quorum durchgestimmt würde. Obgleich es rechtlich nicht notwendig ist, werden die Anträge dann gegebenenfalls solange verändert, bis sie

über eine politische Basis verfügen, die über das rechtlich notwendige Viertel hinausgeht. Gewöhnlich steht dann auch die Mehrheit hinter einem Antrag, selbst wenn eine Minderheit ihn einreicht. Eine EK wird konsensfähig gemacht - so die Konvention des Bundestages.

Mehr noch als bei der Themenbildung hat sich die Mehrheit Einfluß über die **Zusammensetzung** gesichert: Bemerkenswert ist, daß die Geschäftsordnung das Schwergewicht auf die Externen legt; sie bilden die "eigentliche" Kommission. Eindeutig werden laut Geschäftsordnung die Vertreter der Fraktion zusätzlich in die EK entsandt; sie kommen erst in zweiter Linie hinzu (174). Der Absatz 3 des Geschäftsordnungsparagraphen geht von dem Normalfall aus, daß **ein** Mitglied jeder Fraktion an der EK teilnimmt (175). Die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse sollten also suspendiert werden. Stattdessen aber hat sich eine parlamentarische Beschickung im Proporz eingeschliffen: Statt drei oder vier Parlamentarier sitzen in einer EK sieben, acht oder neun, und die dann im Verhältnis der Fraktionen. Dadurch aber ergibt sich in der Praxis eine völlige Umdrehung des Verhältnisses von parlamentarischen und externen Mitgliedern der EK gegenüber den Vorstellungen, die ursprünglich hinter dem Paragraphen standen. Externe sollten eigentlich den weit überwiegenden Teil der Mitglieder einer EK stellen. Die Fraktionen begnügen sich nicht damit, daß es sich eingespielt hat, die externen Mitglieder im Proporz von Fraktionen zu benennen (176); in der EK-Praxis hat sich darüber hinaus mittlerweile auch eine Mehrheit von Parlamentariern als Normalfall ergeben. Eigentlich sollten die Sachverständigen die EK prägen. Damit verbunden war die Intention, ein dem Parteienstreit entzogenes Gremium zu schaffen, mit dem gezielt und flexibel die parlamentarische Arbeit an schwierigen Punkten würde vorbereitet werden können. Dieser Neutralisierungsversuch sollte das Parlament stärken (177), aber zugleich die Institution als politische Waffe der Opposition entschärfen (178). Hier hat also die bisherige Nutzung eine völlige Umkehrung herbeigeführt. Nicht nur die Proportionen sind verschoben, die Fraktionen stellen routinemäßig den Vorsitzenden (179) und bestimmen auch anderweitig die Gesetze des Handelns in den EK (180).

Durch diese Spannung von Intention und Realisierung gewinnt die EK ihre eigenartige institutionelle Zwischenposition: Sie ist nicht neutral, aber auch nicht unmittelbar verfügbar. Sie ist nicht von der Parlamentsmehrheit abhängig, aber auch kein ausgesprochenes Oppositionsinstrument (181). Der Bundestag hat sich dieses Gremium einzuverleiben versucht, es bleibt aber durch seinen Außenbezug ein institutioneller "Zwitter" (182). Dies drückt sich auch im Selbstverständnis, Aufgabenspektrum und Spielraum des Stabes der EK aus. Für die EK wird ein Sekretariat gebildet, dessen wissenschaftliche Mitglieder im Gegensatz zu dem Leiter und den nicht-wissenschaftlichen Mitgliedern zumeist nicht aus dem Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages kommen, sondern z.B. für die Dauer der EK von fachlich einschlägigen Institutionen abgestellt werden (183).

3.2.4. Eingrenzung in zeitlicher Hinsicht: Verlauf und Dauer

Der eigentliche **Verlauf** ist durch die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt. Die Vorschriften über Beratungen, Abstimmungen, Vorlagen usw. finden bei der EK entsprechende Anwendung (184).

Bei einer Novellierung der Geschäftsordnung 1980 wurde dem Paragraphen, auf dem die EK basieren, der zitierte vierte Absatz hinzugefügt, der die **Diskontinuität** der Arbeit einer EK hervorhob: Bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode ist ein Bericht zu erstellen, und das neu gewählte Plenum hat explizit zu entscheiden, ob die EK wieder eingesetzt wird. Damit ist in der Geschäftsordnung eine Weiche eingebaut worden (185). Zugleich aber wurde deutlich gemacht, daß EK legislaturperiodenübergreifend arbeiten können - eine Reaktion auf den Zeitbedarf, den die Fragen erfordern, und auf die längerfristige Gültigkeit der Antworten, die von einer EK erwartet werden.

EK sind nicht in erster Linie Instrumente der Tagespolitik und können es auch nicht sein. Der enorme Zeitbedarf hat sich in der Praxis der EK immer wieder gezeigt: "Umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe" sind eben auch zeitlich umfangreich und langfristig bedeutsam.

Damit ist das Profil der EK in mehrfacher Hinsicht umrissen und läßt sich nun über das des UA legen.

3.3. **Untersuchungsausschuß und Enquete-Kommission: Ein zusammenfassender Vergleich**

Enquete-Kommission und Untersuchungsausschuß wurzeln im parlamentarischen Enqueterecht. Beide leiten sich aus dieser Tradition her; dies verbindet sie in starkem Maße: Die EK "Verfassungsreform" hat beide unter dem Sammelbegriff "investigative Ausschüsse" subsumiert (186). Es sind aber zugleich eindeutig unterschiedliche Institutionen mit verschiedenen Rechtsgrundlagen. Man muß sich bei einem parlamentarischen Vorstoß klar entscheiden, ob man eine EK oder einen UA beantragt. Aber das Enqueterecht ist nicht auf eine der beiden Institutionen beschränkt; es ist nicht so, daß die eine mehr die Tradition des Enqueterechts weiterführte als die andere (187). Ausgehend von dieser gemeinsamen Wurzel haben sie verschiedene Aufgaben und deutlich unterschiedene Positionen in den rechtlichen Vorschriften.

Warum aber gibt es nun mehrere Ausprägungen des Enqueterechts? Warum ist die Ausdifferenzierung einer eigenen Institution EK notwendig? Ich will, um diese Fragen zu beantworten, die Unterschiede daraufhin prüfen, inwieweit sie eine trennscharfe Differenzierung liefern, und ob daraus eine Begründung für die mehrfache Institutionalisierung abzuleiten ist.

3.3.1. Eine Differenzierung nach Schwerpunkten statt einer trennscharfen Abgrenzung

Die Benennung "Enquete-Kommission" weist auf einen bereits genannten trennscharfen Unterschied hin: Eine Enquete-**Kommission** kann kein Untersuchungsausschuß sein, weil in ihr auch parlamentsexterne Personen Mitglieder sind. Ein Ausschuß des Parlaments besteht nur aus Mitgliedern des Parlaments (gemäß Artikel 43 GG), die Einsetzung einer Kommission ist an diese soziale Eingrenzung nicht gebunden.

Dies ist ein klarer und operationaler Grund für die Differenzierung. Wenn man Externe in die Arbeit einbeziehen will, bedarf es einer Kommission (188). Nur wirft dies lediglich die nächste Frage auf: Warum sollten unbedingt parlamentsexterne Mitglieder einem Parlamentsorgan angehören? Dies weist auf unterschiedliche Aufgabenstellungen von UA und EK hin, die jeweils andere Zusammensetzungen erfordern könnten, aber damit befinden wir uns außerhalb dessen, was im §56 der Geschäftsordnung des Bundestages bzw. im §44 GG niedergelegt ist. Eine Aufgabenbestimmung kann mit Hilfe allein der juristischen Formulierungen nicht vorgenommen werden: Im Artikel 44 des GG und in den darauf basierenden Paragraphen der Geschäftsordnung ist für UA keine weitere Eingrenzung der Thematik vorgenommen. Für die EK spricht die Geschäftsordnung des Bundestages von "Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe" (189). Diese offenen Bestimmungen erlauben keine präzise Unterscheidung von Auftrag und Ziel.

Auf den ersten Blick erscheinen uns die beiden Institutionen als hinreichend different: Zu dem Transnuklear-Skandal erwarten wir einen UA, zum Komplex "Frau und Gesellschaft" eine EK. Parteispenden gehören vor eine UA, Gentechnik vor eine EK. Schwierig aber wird es dann, wenn wir diese Zuordnungen begründen und allgemein formulieren sollen, wenn wir versuchen müßten, dies in einen Absatz der entsprechenden Paragraphen zu fassen (190).

Was gemeinhin an diesbezüglichen allgemeinen Unterscheidungen angeboten wird, kann als trennscharfe Grenzziehung nicht befriedigen:

- "Sachstand" (vor eine EK) versus "Mißstand" (vor einen UA) (191)
- Parlamentsbezug (EK) versus Öffentlichkeitsbezug (UA) (192)
- Notwendigkeit von Fachwissen (EK) versus Notwendigkeit von politischem Gespür (UA) (193)
- Aufdeckung der Vergangenheit (UA) versus Zukunftsplanung (EK) (194)

Alle diese Unterscheidungen entstammen eher den Vorstellungen, die sich Außenstehende von den Organisationsformen machen, nicht deren realer Praxis. Denn dort finden sich durchweg Überschneidungen: Eine EK hat auch konkrete Anlässe und entfaltet auch Publizität; ein UA bedarf auch des spezialisierten Fachwissens und zieht auch Konsequenzen für zukünftige Regelungen nach sich (195) - und dies gilt alles jeweils auch für die andere Seite.

Alle Gegensatzpaare geben allerdings auch richtige Elemente der Unterschiedlichkeit wieder. Falsch wäre es offensichtlich nur, mit diesen Unterscheidungen eine trennscharfe Linie ziehen zu wollen; wenn man die Gegensatzpaare aber als Benennung von Schwerpunkten oder als Sammlung von Merkmalen begreift, erhält man zwei voneinander gut unterscheidbare **Muster** aus Orientie-

rungspunkten, deren generelle Unterscheidbarkeit durchaus in einzelnen Punkten unscharfe Grenzen vertragen kann.

Der Versuch, trennscharfe Kriterien zu finden, mit denen sich Thematik und Aufgabe von UA und EK reinlich scheiden lassen, ist damit zwar gescheitert; dies deshalb, weil es eine gemeinsame Wurzel, das Enqueterecht, gibt. Aber es lassen sich deutlich unterschiedene Schwerpunkte setzen, die sich für jede der beiden Institutionen zu einem gut differenzierbaren Muster fügen - was auch bedeutet, daß man grundsätzlich den gleichen Sachverhalt hier wie dort bearbeiten kann, nur eben mit anderen Mustern **und** in einer jeweils anderen Zusammensetzung. Diese rechtliche Fassung ohne feste Zuordnung von Themen und Aufgaben ermöglicht dem Bundestag einen erweiterten politischen Spielraum - Themen und Aufgaben sind bis zu einem bestimmten Punkt zwischen den beiden Institutionen verschiebbar. Dieses Muster stellt sich für jede der beiden Institutionen so dar:

Ein **Untersuchungsausschuß** soll sich auf politisches Fehlhandeln von Personen und Gruppen konzentrieren, also auf schwerwiegende Verstöße gegen politische Normen von Personen in ihren politischen Rollen. Er untersucht dieses Fehlhandeln mit einer Mischung aus politischen und juristischen Mitteln, die parallel zu einem juristischen Verfahren laufen können, und bewertet es aus politischer Perspektive. Am deutlichsten wird dies bei einem Skandal. Beim Skandal werden diese Charakteristika des Musters eines Untersuchungsausschusses besonders deutlich: Normverstoß, Publizität, spezialisierter Bestand an Verfahrenswissen. Ein UA wählt aus möglichen Rekonstruktionen des in Frage stehenden politischen Handelns nach Maßgabe der Wahrscheinlichkeit eine oder mehrere aus und bewertet diese ausgewählten Rekonstruktionen nach politischen Kriterien. Er deckt das politische Handeln von Personen und Gruppen auf; ein UA richtet zunächst also den Blick zurück.

Eine **Enquete-Kommission** hingegen soll sich konzentrieren auf die Suche nach Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten in einem Handlungsfeld, das wachsende politische Relevanz vermuten läßt. Sie untersucht die Handlungsoptionen mit einer Mischung aus politischen und wissenschaftlichen Mitteln und bewertet sie aus politischer Perspektive. Am deutlichsten wird dies bei einer weit in der politischen Zukunft liegenden Gestaltungsaufgabe, z.B. im Zusammenhang technischer Entwicklungen. Bei der Konzeption parlamentarischer Möglichkeiten politischer Gestaltung werden die Charakteristika des EK-Musters besonders deutlich: politischer Handlungsbedarf in einem Problembereich, langfristig wachsende Relevanz, spezialisierte Bestände von Sachwissen. Eine EK deckt die politischen Handlungsmöglichkeiten auf; sie richtet den Blick also in erster Linie nach vorn.

So ordnen sich beide Institutionen deutlich unterscheidbaren Schwerpunkten zu: Es ist juristisch nicht ausgeschlossen, aber es wäre ungewöhnlich, daß ein UA ein Problem der künftigen Lebensgestaltung bearbeitet, dessen Relevanz noch nicht allgemeine Publizität gewonnen hat. Andererseits wäre es ebenfalls nicht ausgeschlossen, aber sehr ungewöhnlich, wenn ein akuter Skandal von einer EK bearbeitet würde.

3.3.2. Definition: Rekonstruktions-Enquete versus Konzeptions-Enquete

Diese Differenzierung von Schwerpunkten gibt die Möglichkeit, neben dem trennscharfen Kriterium der Zusammensetzung auch die aufgabenbezogenen Muster zur Grundlage von definitiven Unterscheidungen der beiden Institutionalisierungsformen zu machen. Angeknüpft wird dabei an das zuletzt genannte Gegensatzpaar von Vergangenheits- und Zukunftsorientierung.

a) Untersuchungsausschuß: Eine Rekonstruktions-Enquete

Ein Untersuchungsausschuß des Deutschen Bundestages ist diejenige institutionelle Ausprägung des parlamentarischen Enqueterichts, die aus Mitgliedern des Deutschen Bundestages zusammengesetzt ist und die insbesondere für politische Handlungen, bei denen Normenverstöße vermutet werden, die politische Verantwortung feststellt, die Handlungen bewertet und politische Konsequenzen vorschlägt.

Der Schwerpunkt eines UA liegt folglich auf der Rekonstruktion vermeintlicher Fehlhandlungen; als Kurzbezeichnung wird auf dem Hintergrund dieser Definition deshalb für die Institution Untersuchungsausschuß der erklärende Zusatz "Rekonstruktions-Enquete" vorgeschlagen.

b) Enquete-Kommission: Eine Konzeptions-Enquete

Eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages ist diejenige institutionelle Ausprägung des parlamentarischen Enqueterichts, die zusammengesetzt ist aus Mitgliedern des Bundestages und bundestagsexternen Trägern spezialisierten Wissens. Sie soll für einen problematischen politischen Sachverhalt die Möglichkeiten und Notwendigkeiten langfristigen politischen Handelns des Bundestages herausarbeiten, diese bewerten und Entscheidungen des Bundestages empfehlen.

Der Schwerpunkt liegt hier folglich auf der Konzeption von politischen Handlungen des Bundestages; als Kurzbezeichnung wird auf dem Hintergrund dieser Definition deshalb für die Institution Enquete-Kommission der erklärende Zusatz "Konzeptions-Enquete" vorgeschlagen.

Mit der Charakterisierung des Untersuchungsausschusses als Rekonstruktions-Enquete und der Enquete-Kommission als Konzeptions-Enquete sind gleichermaßen die gemeinsame Wurzel Enquetericht wie auch die unterschiedlichen Schwerpunkte in Aufgabe und Thematik berücksichtigt (196). Die trennscharfe Unterscheidung durch die Zusammensetzung muß bei den vorgeschlagenen Kurzbezeichnungen mitgedacht werden. Sie kann aber auch durch die Adjektive "parlamentarisch" (bei UA) und "semiparlamentarisch" (bei EK) oder durch die Zusätze "durch Ausschuß" bzw. "durch Kommission" ausgedrückt werden.

3.3.3. Politische Gründe für die Einrichtung der Enquete-Kommission: Weitblick und Augenmaß

Auch diese Trennung nach inhaltlichen Mustern wirft neue Fragen auf: Warum wurde es denn nötig, in Aufgabe und Thematik einen neuen Schwerpunkt zu setzen? Warum wurde die Ausdifferenzierung einer neuen Institutionalisierung des Enqueterrechts, der semiparlamentarischen Konzeptions-Enquete, notwendig? Warum können sich Rekonstruktions-Enquete und Konzeptions-Enquete nicht des gleichen institutionellen Rahmens bedienen? Hierfür sind zwei politische Gründe in Kombination anzuführen.

a) Keine akute Notwendigkeit - Blick auf kommende Anforderungen

Die Einführung der EK ist zunächst unschwer als Reaktion auf gewachsene Herausforderungen des Parlaments zu erkennen: Die Klagen über mangelnden Sachverstand, über die Komplexität der Fragen, über Gutachten für die Schublade, über die Schwerfälligkeit des wissenschaftlichen Dienstes sind bekannt. Allerdings ist der Einrichtung der institutionellen Möglichkeit einer EK keine entsprechende Belastung von UA durch Konzeptions-Enqueten vorausgegangen, so daß die Notwendigkeit der Einrichtung einer EK nicht nur plausibel begründbar, sondern auch konkret belegbar gewesen wäre (197). Die Ausdifferenzierung der Form einer EK war eher von Weitblick für kommende Herausforderungen und für die Sicherung der zukünftigen Rolle des Parlaments als von akuter Notwendigkeit getragen.

b) Keine Aushebelung der Machtverhältnisse

Zugleich aber war die Ausdifferenzierung von Augenmaß getragen: Denn die gestiegenen Herausforderungen treffen auf ein Parlament, dessen Struktur geprägt wird von einer regierungsstützenden Mehrheit und einer opponierenden Minderheit. Auf diese Struktur muß jede Antwort auf neue Herausforderungen zugeschnitten sein. Dies bedeutet in der Konsequenz, daß der gestiegene Bedarf an Konzeptions-Enqueten **nicht** über das Instrument des UA abgewickelt und die neue Form auch nicht stärker, als es jetzt der Fall ist, an Artikel 44 des Grundgesetzes angelehnt werden sollte. Warum nicht? Für das parlamentsrechtliche Problem der Hinzuziehung externen Sachverständes hätte sich gewiß eine juristisch tragfähige Lösung finden lassen, ohne daß man ein neues Institut hätte einrichten müssen. Man hätte das neue Arbeitsfeld, nach dem nunmehr ein übergeordneter politischer Bedarf bestand - nicht nur Rekonstruktions-, sondern auch Konzeptions-Enqueten durchzuführen - durchaus über die Institution des Untersuchungsausschusses abdecken können. Auf alle Fälle hätte man die organisatorische Konstruktion für den neuen Schwerpunkt der Konzeptions-Enqueten mit den gleichen Rechten wie einen UA ausstaffieren können: keine Behandlung des Antrages in einem normalen Ausschuß, verfassungsmäßige Absicherung, die Möglichkeit, daß der Bericht direkt ohne Beratung im Fachausschuß auf die Tagesordnung des Bundestagplenums gesetzt werden kann usw.

Rechtlich wäre eine Anlehnung der neuen Möglichkeit an das Institut des UA bzw. an dessen Rechte durchaus möglich gewesen, aber politisch ist es nicht durchsetzbar gewesen; dies hätte nämlich bedeutet, das Potential externen Sachverständs bei ausgehebeltem Proporz innerhalb des Gremiums zu verbinden mit den Rechten eines UA - vor allem der Möglichkeit, einen Antrag auf Einsetzung ohne Filter eines Fachausschusses durchsetzen zu können, also praktisch bei jedem Thema ein publizitätsträchtiges Gremium bilden zu können und einen direkten Zugang zur Tagesordnung des Bundestages zu haben.

Man muß sich dies genau ausmalen: Eine Kommission - in der ursprünglichen Vorstellung ihrer Schöpfer mit einer Mehrheit aus Externen bestückt, der lediglich eine parlamentarische "Stallwache" beisitzt - hätte, wäre sie mit Rechten eines UA ausgestattet, zu jedem Thema, das einem Viertel der Parlamentarier interessant erscheint, gebildet werden dürfen; ihr Bericht wäre, ohne daß er in einem Fachausschuß hätte "durchgesehen" werden können, direkt in die Plenumsdiskussion eingespeist worden. Politisch ungewogene Verlautbarungen eines mit Expertenautorität ausgestatteten Gremiums des Bundestages hätten im Plenum diskutiert werden müssen. Dies hätte möglicherweise zu einer Aushebelung des Parlaments als ganzem geführt, also etwa zu Berichten, mit denen auch die Opposition nicht glücklich gewesen wäre. Sicherlich aber hätte dies politisch zu einer signifikanten Stärkung der Minderheit, d.h. vor allem der Opposition, geführt (199). Dies ist genausowenig opportun, wie die Minderheitsrechte **innerhalb** eines UA zu stärken. Das Machtmittel des parlamentarisch akquirierten Sachverständs sollte der Opposition nicht in dem Maße an die Hand gegeben werden. Vor allem sollte nicht in Kombination damit die institutionalisierte Möglichkeit entstehen, von einem nicht durch die parlamentarische Mehrheit kontrollierten Gremium direkt auf die Tagesordnung des Bundestages zuzugreifen. Die Fraktionsführungen waren sich zu dem Zeitpunkt der Schöpfung des Paragraphen darüber einig, daß ein solcher Unsicherheitsfaktor entschärft werden mußte - gleich, welche Fraktion in welcher Koalition die jeweilige Mehrheit stellt. Folglich wurde für die EK eine spezifische Kombination gefunden, die sie vom UA unterschied. Ein neuartiger inhaltlicher Schwerpunkt und eine neuartige Zusammensetzung hatten eine neuartige Festlegung der Kompetenzen zur Folge - Kompetenzen, die gegenüber denen eines UA zurückgenommen waren. Vor allem die Anträge auf Einsetzung einer EK können nun in Ausschüssen verändert werden, bis sie von der Mehrheit akzeptiert werden. Die Berichte der EK gehen nun durch ein engmaschiges Netz von federführenden und mitberatenden Ausschüssen, bis die Kommissionsfeststellungen und -empfehlungen eingesponnen sind in einen Kokon aus politischen Überlegungen und Absicherungen.

Dies wurde im Laufe der Zeit, wie geschildert, weiter den politischen Kräfteverhältnissen angeglichen: Die Parlamentarierseite stellte die Mehrheit, setzte sich nach Proporz zusammen (199), sie legte die Spielregeln fest usw.

c) Die Enquete-Kommission als Kompromiß von Herausforderung und Struktur

Die EK ist in ihrer jetzigen - auch durch Konvention gewachsenen - Konstruktion eine vom UA abgekoppelte Institutionalisierung mit mehreren eingebauten Filtern. Dies zeugt also von Weitblick und Augenmaß zugleich.

Zum einen wird in der Schaffung der institutionellen Möglichkeit der EK ein Weitblick deutlich für die Herausforderungen, die auf das Parlament zukommen. Zum anderen wird in der nunmehr gefundenen Konstruktion deutlich, daß hier mit Augenmaß an die Aufgabe gegangen war. Die strukturellen Bedingungen, insbesondere die Kräfteverhältnisse, unter denen das Parlament diese Herausforderungen zu bewältigen versucht, wurden mitbedacht. Konzeptions-Enqueten wurden ermöglicht, ohne daß auf Veränderung der strukturellen Bedingungen gehofft werden mußte. Es ist ein institutioneller Weg gefunden worden, die Spannung von gesellschaftlichen Herausforderungen und parlamentarischen Strukturbedingungen zu nutzen. Die Parlamentsmehrheit hat sich die Kontrolle über eine strategisch bedeutsame Bastion, die Indienstnahme externen Sachverständes und direkte Vertretung gesellschaftlicher Interessen, nicht aus der Hand nehmen lassen.

Damit bin ich wieder am Beginn der Begründungskette für die Ausdifferenzierung angelangt. Der Kreis schließt sich bei der Frage der Zusammensetzung einer EK. Aber nun ist deutlich geworden, daß nicht allein aus juristischen Überlegungen, also weil ein Ausschuß keine parlamentsexternen Mitglieder haben kann, sondern aus **politischen** Gründen die neuartige Zusammensetzung einer EK zu einer eigenständigen Institutionalisierung führte: Die parlamentarischen Kräfteverhältnisse hätten durch die Kombination von Minderheitsrechten eines UA und Hinzuziehung externer Kapazitäten zu sehr tangiert werden können - mehr, als es aus Sicht der Mehrheit im Bundestag tragbar gewesen wäre. Zumindest wäre hier ein Risikofaktor im sensiblen Geflecht des Bundestages entstanden, den es vorab zu entschärfen galt. Darum wurde hier ein Kompromiß in Form einer ausdifferenzierten Institution EK gefunden, der es dem Parlament und seiner Mehrheit gestattet, die Antwort auf die gestiegenen Herausforderungen im Blickfeld zu behalten, und der dies nicht der Minderheit im Verbund mit parlamentsexternen, also organisatorisch nur schwer einzubindenden Kräften überließ.

Es wurde ein Kompromiß zwischen Mehrheit und Minderheit, zwischen Regierung und Opposition, zwischen Anforderungen und Kräfteverhältnissen gesucht und gefunden. Die Möglichkeit, auf gesellschaftliche Herausforderungen vom Bundestag her zu reagieren, ist damit geöffnet, aber sie ist der Mehrheit nicht entglitten, sondern diese Mehrheit hat vorgebeugt. Das Parlament übernimmt neue Aufgaben, setzt neue Schwerpunkte in Reaktion auf gesellschaftlichen Wandel, aber es ändert das Grundmuster seiner Struktur nicht: Weder wird es zu einer Institution, die von unberechenbaren Sachverständigen beherrscht werden kann, noch verändert sich das Kräfteverhältnis zwischen Mehrheitsfraktionen und Oppositionsfraktionen.

Auch für diese vorsichtige Lösung war bei Einrichtung der EK kein akuter Anlaß gegeben, sondern diese Vorkehrungen sind Ausdruck einer Folgenabschätzung - für den Fall, daß die Anforderungen wachsen und die Form der Konzeptions-Enquete mehr als bisher genutzt wird. Auf diese

Weise ist es möglich, die Anforderungen ohne überhastete Änderungen der Struktur mit nicht zu kalkulierenden Auswirkungen auf die Kräfteverhältnisse zu beantworten. Der Bundestag behält sich also eine strukturadäquate Reaktion vor: Gesellschaftliche Anforderungen werden nach Maßgabe der politischen Kräfteverhältnisse beantwortet. Das Parlament verändert sich, ohne die Sicherung der Mehrheiten aufzugeben. Parlamentarische Arbeit wird nicht durch neue Schwerpunkte erweitert, ohne dabei die überkommenen politischen Muster zum Tragen zu bringen. Wenn Gremien schon erweitert und geändert werden müssen, dann sollen die Unwägbarkeiten möglichst klein gehalten werden.

Mit der EK ist nach Maßgabe der politischen Bedingungen eine institutionelle Möglichkeit ausdifferenziert worden, die erst noch mit politischem Leben gefüllt werden mußte. Der Einrichtung ging kein akuter Notstand in Sachen Konzeptions-Enquete voraus, aber für den Fall, daß ein erhöhter Bedarf auf dem Bundestag zukommen sollte, waren dem vorsorglich strukturelle Grenzen gesetzt. Es mußte erprobt werden, inwieweit innerhalb dieser strukturellen Grenzen auf die Herausforderungen reagiert werden konnte, und andererseits, ob die strukturellen Grenzen ausreichten, um diesen Herausforderungen zu genügen.

Die technische Entwicklung ist eine dieser Herausforderungen und mit den technikbezogenen Enquete-Kommissionen hat das Parlament für diesen speziellen Bereich der Herausforderungen eine Erprobung durchgeführt, d.h. es hat erprobt, wie auf diese Herausforderung so zu reagieren ist, daß dabei die parlamentarische Grundkonstellation nicht ausgehebelt wird.

4. Fazit: Die Enquete-Kommission als institutionelle Möglichkeit

Von drei Seiten ist die Institution Enquete-Kommission eingegrenzt worden: von der semantischen, der historischen und der juristischen Seite. Dadurch ist in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht die Struktur dieser institutionellen Möglichkeit bloßgelegt worden. Es wurde deutlich, welche weitreichenden Implikationen mit dem Paragraphen in der Geschäftsordnung des Bundestages und den dort verwendeten Begriffen verbunden sind. Damit sind die Konturen dieser institutionellen Möglichkeit deutlich geworden. Es ist deutlich geworden, wie neue Herausforderungen eine lange Tradition des Enqueterrechts aktualisieren und wie sich der Bundestag auf Basis dieser Tradition eine institutionelle Möglichkeit schafft, diese neuen Herausforderungen aufzugreifen, ohne sich ihnen in seiner gewachsenen politischen Struktur zu überantworten.

Über die Füllung dieses Rahmens wissen wir damit aber noch nicht viel. Erst im Anschluß an die Untersuchung der vier technikbezogenen Enquete-Kommissionen kann die Verbindung gezogen werden: die Verbindung von gesellschaftlichen Voraussetzungen und Herausforderungen zu den institutionellen Möglichkeiten und ihrer themenspezifischen Nutzung. Die Verbindung kann dann gestützt auf eine empirische Basis gezogen werden. Von dieser Verbindung ist zu hoffen, daß sie dabei weiterhelfen wird, eine Antwort auf die leitende Frage zu finden, welche Voraussetzungen und Folgen Diskurs im politischen Bereich hat. Denn die EK wird hier unter einem übergeordneten Aspekt gesehen, sie wird als ein Glied in der Kette derjenigen politischen Institutionen gesehen, durch die eine kontroverse Suche nach konsensfähiger Erkenntnis im politischen Bereich ermöglicht wird.

IV Profile.

Vier Enquete-Kommissionen zu politischen Problemen der technischen Entwicklung

Viel Maden, viel Früchte.

(Sprichwort)

Vier Enquete-Kommissionen werden in diesem Teil untersucht:

- Die erste Kernenergie-Enquete lotet unterschiedliche Wege zur Energieversorgung in der Bundesrepublik aus und versucht, eine konsensfähige Formel zukünftiger Energiepolitik zu entwickeln.
- Die zweite Kernenergie-Enquete prüft in einem komplizierten Verfahren, ob eine Inbetriebnahme des Schnellbrutreaktors in Kalkar politisch verantwortbar ist, und bejaht dies mit großer Mehrheit.
- Die Enquete-Kommission zur Telekommunikation gewinnt dadurch Bedeutung, daß sie der einzige Versuch des Bundestages bleibt, die Medienpolitik zu parlamentarisieren.
- In der Enquete-Kommission zur Gentechnik wird der politische Handlungsbedarf, der sich aus der Technisierung des Lebens und deren öffentlicher Problematisierung ergibt, ausgelotet und dieses Feld einer parlamentarischen Behandlung zugänglich gemacht.

Dabei wird jeweils in sechs Schritten vorgegangen. Der erste Abschnitt macht den Hintergrund deutlich, auf dem die jeweilige Enquete zu sehen ist. Dann wird ein grober Abriß ihrer Entwicklung gegeben. Dem folgen eine Darstellung ihrer jeweiligen inhaltlichen Schwerpunkte und eine Untersuchung ihrer Sozialstruktur - unter verschiedenen Aspekten. Den Abschluß bilden ein Abschnitt über die Wirkungen und eine resümierende Würdigung, in der auch die Alternativen berücksichtigt werden, die sich jeweils für die einzelne Enquete-Kommission gestellt haben.

1. Vorab: Zu Auswahl, Vorgehensweise und Gliederung

Die Frage nach Voraussetzungen und Folgen von Diskurs im politischen System soll auf einer empirischen Basis beantwortet werden. Diese empirische Basis wird in den folgenden Kapiteln mit den Analysen einiger der in Frage kommenden Kommissionen gelegt (1). Vorab aber werden die Auswahl der Objekte, die Vorgehensweise bei ihrer Analyse und die Gliederung der Darstellung erläutert.

1.1. Zur Auswahl der Kommissionen

Für die Analyse wurden vier Enquete-Kommissionen (EK) ausgewählt, die in besonderem Maße politische Aspekte technischer Entwicklung thematisieren. Von daher werden sie im folgenden als "technikbezogene Enquete-Kommissionen" (TEK) bezeichnet. Diese TEK waren für die Aktivitäten des Bundestages in der ersten Hälfte der 80er Jahre von erheblicher Bedeutung. Es sind dies im einzelnen:

- Die Enquete-Kommission "**Zukünftige Kernenergiepolitik**", die zwischen 1979 und 1980, also gegen Ende der 8. Legislaturperiode, unter dem Vorsitz von Reinhard Ueberhorst vor allem durch die von ihr entwickelten vier Energiepfade, also unterschiedlichen Wegen zur Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland, Publizität erlangte und die für die weiteren EK mit Technikbezug eine gewisse Leitrolle spielt (Im folgenden wird diese erste Kernenergie-Enquete mit "**KE8**" abgekürzt).
- Die Wiedereinsetzung der EK "**Zukünftige Kernenergie-Politik**" in der 9. Legislaturperiode hatte von 1981 bis 1983 ein Gremium zur Folge, das sich in Zusammenhang und Auftrag, in den Schwerpunkten und im Klima, in den Ergebnissen und in den Rahmenbedingungen erheblich von der gleichnamigen Vorgängerin unterschied. Darum wird sie hier als eigenständige TEK ausgezeichnet. An sie erinnert man sich als Außenstehender vor allem im Zusammenhang mit dem "Schnellen Brüter", dessen Begutachtung unter dem Sicherheitsaspekt dieser TEK oblag (Im folgenden wird diese zweite Kernenergie-Enquete mit "**KE9**" abgekürzt).
- Bei der parallel laufenden EK "**Neue Informations- und Kommunikationstechniken**" täuscht der Titel: Es ging bei dieser parlamentarischen Behandlung der Telekommunikation vor allem um Medienpolitik, die aber aufgrund der Länderkompetenzen nicht im Titel einer Kommission des Bundestages auftauchen konnte. Sie hat vor allem dadurch Publizität erlangt, daß sie über einen Zwischenbericht nicht hinauskam (Im folgenden wird diese Telekommunikations-Enquete mit "**IKT**" abgekürzt).
- Die jüngste hier behandelte Enquete machte von 1984 bis zum Ende der 10. Legislaturperiode 1987 die "**Chancen und Risiken der Gentechnologie**" zum Thema. Erinnerunglich ist vielleicht noch ihre Forderung nach einem Verbot von Eingriffen in die menschliche Keimbahn oder nach einem Moratorium bei Freilandversuchen mit bestimmten gentechnisch veränderten Mikroorganismen. (Im folgenden wird diese Gentechnik-Enquete mit "**GEN**" abgekürzt).

Das Sample hätte weiter gefaßt werden können. Zeitlich fallen diejenigen TEK heraus, die in der gegenwärtig laufenden 11. Legislaturperiode arbeiten, und diejenigen Anläufe zu TEK, die vor der KE8 unternommen wurden. Nahe gelegen hätte, die Enquete zur "Technikfolgenabschätzung"

einzubeziehen, die in der 10. Legislaturperiode eingesetzt wurde und die in der 11. fortgesetzt wurde. Aber diese TEK hat das Schwergewicht weniger auf die Beantwortung derjenigen politischen Fragen, die mit einem spezifischen technischen Entwicklungsstrang einhergehen, gelegt, sondern bemühte sich um mögliche generelle Veränderungen der parlamentarischen Organisation angesichts von Herausforderungen der wissenschaftlich-technischen Welt. Von daher geht sie in die Verallgemeinerung der empirischen Erfahrungen im nächsten Teil ein und wird keiner empirischen Detailanalyse unterzogen.

Verzichtet wurde darauf, bei den EK, die keinen Bezug zur technischen Entwicklung im Titel oder Auftrag explizieren, nach diesen Bezügen in Bericht, Verlauf und Hintergrund zu spüren. Selbstverständlich sind in Themen wie "Frau und Gesellschaft", "Jugendprotest in demokratischen Staat" oder "Verfassungsreform", also Kernfragen gesellschaftlicher Entwicklung, auch Bezüge zur Technik und zur angewandten Wissenschaft enthalten. Aber diesen Bezügen wurde bei den EK, die diese Kernfragen im Titel geführt haben, nicht eigens nachgegangen (2). Ebenfalls wurde kein Referenzfall aus anderen Parlamenten, z.B. der Bundesländer oder des Auslandes, herangezogen (3); es wurde auch keine vergleichbare Einrichtung im Geschäftsbereich eines Ministeriums oder in der Verantwortung gesellschaftlicher Gruppen, etwa der Parteien, untersucht - alles reizvolle Vergleiche, die weiteren Studien vorbehalten bleiben müssen.

Denn schon das vorliegende Material auch nur im Ansatz auf unsere Fragestellung hin auszuwerten, erfordert ein scharf selektierendes Raster. Ich werde im Rahmen dieser einleitenden Bemerkungen zunächst kurz die Informationsgrundlage schildern, um dann das Raster vorzustellen, das bei der Analyse der einzelnen TEK zugrunde gelegt wird.

1.2. Zur Informationsgrundlage

Auf welcher Grundlage fußt die Analyse der einzelnen TEK? Es ist nicht so, daß die EK bereits durch die Parlamentarismusforschung so aufgearbeitet wären, daß für die Untersuchung der TEK unter meiner Fragestellung eine Sekundärauswertung bereits erhobener und aufbereiteter Daten möglich gewesen wäre (4). Statt dessen war es notwendig, das empirische Gerüst selbst zu bauen und sich dabei von der hochgeneralisierten Fragestellung zunächst ein Stück weit zu entfernen.

Geprägt war dieser Versuch von den besonderen Schwierigkeiten, ein Objekt wie eine EK empirisch zu rekonstruieren. Die jeweils behandelten Fragestellungen sind von ihrem Hintergrund, den politischen Konstellationen und den Folgen her sehr komplex; dies hat sie mit vielen anderen sozialen Phänomenen gemein. Hier aber tritt als charakteristisches Kriterium eine mittlere Transparenz hinzu: Die TEK haben sozusagen Milchglas-Qualität. Denn auf der einen Seite ist es ganz und gar nicht durchsichtig, was in den TEK geschieht und warum es so und nicht anders geschieht. Vieles bleibt schemenhaft und nicht rekonstruierbar. Auf der anderen Seite ist es von den Quellen her wesentlich besser (und vor allem eher!) zugänglich als etwa eine interministerielle Arbeits-

gruppe oder eine Runde von Vertretern der Staatskanzleien aus den Ländern. "Der Bundestag verhandelt öffentlich" - dieses Gebot des Grundgesetzes wirkt auch bis in die Möglichkeiten hinein, die der empirischen Erforschung eines nicht-öffentlich tagenden Gremiums, einschließlich der Interaktion und Motivlage seiner Mitglieder, geboten werden.

1.2.1. Quellen

Der Analyse liegen vier Quellen zugrunde.

a) Informationen zum Hintergrund

Eine TEK ist mit ihrem Thema in ein bestimmtes Politikfeld plaziert, z.B. in die Energiepolitik oder in die Medienpolitik. Sie wird davon geprägt, und von daher ist eine Quelle zur Rekonstruktion der TEK, sich die jeweilige Konstellation im Politikfeld deutlich zu machen. D.h., diejenigen Informationen sind heranzuziehen, die den Hintergrund der TEK aufhellen. Neben der Lage in dem spezifischen Politikfeld ist dies auch die jeweilige Konstellation der Parteien und Fraktionen. Die Quellen hierfür sind die Fachliteratur und - wo die detaillierte Rekonstruktion von Entwicklungen des politischen Rahmens gefragt ist - die Medien der politischen Öffentlichkeit, insbesondere die Tages- und Wochenpresse.

b) Kommissionsexterne Informationen

Die Fachliteratur, die speziell einzelne Kommissionen behandelt, ist dünn gesät und geht zu meist nicht auf die spezifische Entwicklung der jeweiligen Kommissionen ein; sie ist im einzelnen zitiert. Ergiebiger ist die politische Öffentlichkeit, die rund um die TEK hergestellt wurde. Mit Hilfe von Pressediensten des Bundestages und der Parteien bzw. Fraktionen, aber vor allem der Presse selbst, läßt sich die Entwicklung der einzelnen TEK relativ genau verfolgen; gerade das Vorfeld läßt sich damit rekonstruieren. Die verwendeten Quellen sind jeweils im einzelnen zitiert.

c) Kommissionspublikationen und -unterlagen

Die Dokumente, die in der oder für die Kommission selbst entstanden sind, stellen den Hauptteil der Informationsgrundlage dieser Arbeit.

Die erste und wichtigste Quelle stellt der **Bericht** dar. Auf ihn laufen die Arbeiten der Kommission zu, er strahlt dann in den Bundestag und in die weitere Öffentlichkeit aus.

An zweiter Stelle sind die kommissionsbezogenen **Bundestagsdrucksachen** zu nennen: Anträge, Plenarprotokolle, Beschlußvorlagen der Ausschüsse usw. Diese sind ausnahmslos und unbeschränkt zugänglich.

Eine dritte Quelle bilden die **Kommissionsdrucksachen** und **-vorlagen**. Dies sind z.B. Arbeitspapiere für die TEK, Gutachten für die TEK, Arbeitspapiere, Vorlagen der Arbeitsgruppen, der Kommission zugänglich gemachte Publikationen u.a.m. Sie sind bei einigen Kommissionen in

Auswahl publiziert bzw. auf Anfrage erhältlich. Der überwiegende Teil der Kommissionsdrucksachen und -vorlagen ist nicht ohne weiteres zugänglich und lediglich im Archiv des Bundestages einsehbar - nach Ablauf der von der TEK festgelegten Sperrfrist und auf Antrag (5).

Die vierte Quelle, bei der die Ergiebigkeit von TEK zu TEK stark schwankt, sind die **Protokolle** der Kommissionssitzungen. Auch sie sind mit Einschränkungen über das Archiv des Bundestages einsehbar.

d) Gespräche mit Beteiligten

Auf Grundlage der Auswertung der publizierten und kommissionsinternen Unterlagen stellen die Gespräche mit den Beteiligten eine unerläßliche Stütze für die Rekonstruktion dar. Einschätzungen, Gewichtungen und Urteile, aber auch Angaben zu informellen Prozessen - gerade denen im Vorfeld der Kommissionen und während der Berichtsformulierung - sind Informationen von zentraler Bedeutung (6).

Gespräche wurden mit parlamentarischen Mitgliedern der TEK, Sachverständigen aus der TEK, Personen, die der TEK zugearbeitet haben (z.B. Gutachter), Mitgliedern des Stabes und außenstehenden Experten für das jeweilige Politikfeld (wie z.B. einem ehemaligen Bundesminister für Forschung und Technologie) geführt. Die Länge der Interviews variiert zwischen den 5 Gruppen und noch einmal innerhalb der Gruppen nach schwer zu objektivierenden Gründen.

Eine Standardisierung war weder sinnvoll noch möglich. So lagen die Schwerpunkte der Gespräche je nach Gesprächspartner auf unterschiedlichen Aspekten der Kommissionsarbeit: Ging es in dem einen Gespräch um das Vorfeld der Kommissionseinsetzung, so beim nachfolgenden Gespräch mehr um das Echo der Ergebnisse; wurde der eine nach seiner Arbeitsgruppe gefragt, sollte der andere vornehmlich Auskunft über das Klima im Plenum der TEK geben. Soweit Interviewaussagen nicht durch andere Quellen oder durch andere, hinreichend unabhängige Interviewaussagen gedeckt wurden, gingen sie nicht als Beleg in die Rekonstruktion ein. Wo sich eine Aussage allein auf Interviewaussagen stützt, ist dies deutlich gemacht. Eine Liste der Personen, mit denen Gespräche geführt wurden, findet sich im Anhang.

1.2.2. Vorgehen bei der Analyse

Wie wurde mit den Informationen aus diesen Quellen umgegangen? Wie entstand die Rekonstruktion der Enquete-Kommissionen?

Die Ausgangspunkt bildete jeweils der Bericht einer TEK: Worum ging es eigentlich? Wo lagen die Ansatzpunkte, wo die Konfliktfelder der Kommission?

Dem schloß sich eine Auswertung der publizierten kommissionsbezogenen Quellen an, also der Bundestags-Drucksachen, der Beurteilung in der Fachöffentlichkeit, der publizierten Verlautbarungen der TEK-Mitglieder und vor allem des Echos in den Zeitungen bzw. anderen Publikumsmedien. Vor allem anhand der letzten Quelle ließ sich ein dichtes Netz der Ereignisse knüpfen, und

damit ergaben sich auch bereits einige Hypothesen über die Struktur einer TEK. Parallel dazu versuchte ich, den jeweiligen Hintergrund in den Problemfeldern aufzuarbeiten - durch eine Auswahl der dazu grundlegenden politikwissenschaftlichen Arbeiten und der Standardarbeiten aus anderen Wissenschaftsbereichen.

Dieses analytische Gerüst wurde im dritten Schritt gefüllt mit dem nicht-publizierten Material, also den Studien, Protokollen und Kommissionsunterlagen.

Das Bild, das sich daraus von den einzelnen TEK konturierte, wies noch zahlreiche Lücken auf; zumeist ließen sich erst bei fortschreitendem Kenntnisstand die wirklich relevanten Fragen stellen. Einige davon wurden mit den Gesprächen zu beantworten versucht. Die Gespräche hatten dabei mehrere Aufgaben zu erfüllen: Zum einen wurden Ereignisse und Abläufe, die den Materialien nicht oder nur unklar zu entnehmen waren, recherchiert. Zum anderen aber wurden Einschätzungen und Urteile erhoben - beides also zentrale Komponenten des empirischen Geschehens.

Der wichtigste Schritt war zweifelsohne der, dies alles zu kombinieren, zu prüfen und vor allem zu selektieren. Organisiert wurden die Informationsgrundlage und ihre Entwicklung durch ein hochselektives Raster, mit dessen Hilfe jede TEK rekonstruiert wurde. Dieses Raster bildet auch die Struktur der Darstellung in den folgenden Kapiteln. Durch dieses Raster fällt der Großteil der Informationen, die erhoben wurden, und sehr viele offene Fragen bleiben unbeantwortet; die Ausführungen bleiben ein winziger Ausschnitt, der jeweils nur zusammenfassend gezeigt werden kann. Aber ohne ein solches Raster und seine disziplinierende Wirkung wäre die Darstellung eines komplexen Gremiums mit seinen vielen Aspekten, Hintergründen und Wirkungsdimensionen ein heilloses Unterfangen.

Dieses Raster werde ich im folgenden letzten Abschnitt dieses einleitenden Kapitels vorstellen. Die Wahl der Schritte und Aspekte läßt sich mit Hilfe der Kategorien begründen, die oben zur Charakterisierung des Ansatzes dargelegt wurden. Jede TEK wird als ein Kommunikationssystem in ihrer Umwelt gesehen. Diese Umwelt besteht vor allem aus der Institution Bundestag, aus dem jeweiligen Politikbereich, den politischen Rahmenbedingungen, den Motiven der Beteiligten, den aktuellen politischen Konstellationen, dem Wissensstand in den berührten Fachdisziplinen u.a.m. Aus dieser Sicht der TEK als System leitet sich das Raster ab, mit dessen Hilfe die Analyse durchgeführt wurde. Die Aufarbeitung der einzelnen TEK in diesem Teil ist keine bloße Beschreibung, sondern bemüht sich um einen analytischen Zugriff, allerdings wird ein allgemeiner Begriff der TEK erst im Anschluß an diese Einzelanalysen entwickelt.

1.3. Zum Raster der Rekonstruktion

Das methodisch-organisatorische Problem bestand darin, aus einer unendlichen Fülle von Fragen und Antworten, von Ereignissen und Abläufen, Voraussetzungen und Folgen, Behauptungen und Widerlegungen eine überschaubare Argumentation zu entwickeln - und dies in begrenzter Zeit. Es galt also Information und Rauschen zu trennen, und dies bedarf der Ordnung.

Das Ordnungsproblem wurde durch ein Netz gelöst, das über alle TEK geworfen wurde. Es muß von daher flexibel genug sein, um spezifische Konturen deutlich zu machen, und es muß fest

genug sein, um die Fülle in eine Form zu bringen. Es wurde also bei der Rekonstruktion ein Raster an die TEK angelegt, das Abweichungen zuließ, aber doch durchgängig über alle TEK beibehalten werden sollte (7).

Die Rekonstruktionen gehen jeweils in sechs Schritten vor, und innerhalb dieser Schritte wird versucht, bei allen TEK, wenn möglich, immer den gleichen Satz von Aspekten zu differenzieren. Die Unterschiedlichkeit der TEK läßt dennoch keine Eintönigkeit aufkommen.

Bei jedem Schritt und unter allen Aspekten wird die TEK **in** ihrer Umwelt gesehen. Der Blickpunkt liegt aber auf einer TEK selbst, wenn auch die Bezüge zur Umwelt nicht ausgegrenzt werden. Anders formuliert: Eine TEK fungiert wie ein Fenster. Sie ermöglicht einen Blick auf die Außenwelt, auf allgemeine Zusammenhänge, da sich in einer TEK zahlreiche Entwicklungsstränge bündeln. Aber sie bietet lediglich einen Ausschnitt, einen eingerahmten und von Sprossen unterteilten Blick auf die Außenwelt, hier auf den politischen Zusammenhang, in dem Akteure, Inhalt und Prozeß einer TEK stehen. Ich stelle kurz die sechs Schritte vor und dabei jeweils die verwendeten Aspekte.

1.3.1. Hintergrund: In welchem Zusammenhang steht eine Technik-Enquete?

In einem ersten Schritt wird geklärt, auf welchem Hintergrund eine TEK jeweils zu sehen ist. Dies wird zumeist auf das politische Umfeld beschränkt, wobei hier Policy-, Politics-, und Polity-Dimension zusammenfließen: Das Umfeld einer TEK wird einmal erheblich von den Gegebenheiten des jeweiligen Politikfeldes bestimmt; einen weiteren Teil des Umfeldes bildet die allgemeine Konstellation der politischen Kräfte; schließlich sind noch institutionelle Faktoren zu berücksichtigen. So spielen verschiedene politische Umfelder eine Rolle für eine TEK, und nur aus der Einbettung in dieses Umfeld ist eine TEK zu verstehen. Dieser Abschnitt ist auf das Notwendigste, nämlich auf das für das Verständnis einer TEK Erforderliche, begrenzt, denn eine ausführliche Darstellung des Hintergrundes, ohne auf die jeweils reichhaltige Literatur verweisen zu müssen, sprengt den gesetzten Rahmen.

1.3.2. Ablauf: Wann, wer, was?

Ein zweiter Schritt bezweckt, zunächst einen groben Abriß der jeweiligen TEK zu liefern. In chronologischer Darstellung wird ein Bild der jeweiligen TEK vermittelt, in dem sich die Spannungslinien ihrer Entwicklung zeigen und aus dem deutlich wird, welche Eckdaten bei allen Interpretationen berücksichtigt werden müssen. Der Abriß verzichtet auf eine maßstabsgetreue Nachbildung des Kommissionsverlaufs und konzentriert sich auf die wesentlichen Ereignisse. Die Darstellung setzt dann ein, wenn in einem parlamentarischen Zusammenhang zum ersten Mal von einer TEK zu diesem Thema die Rede ist, und endet bei der parlamentarischen Aufarbeitung des Be-

richts. Am Beginn des jeweiligen Abschnitts sorgen Zeittafeln - in denen nur die unmittelbar kommissionsrelevanten Daten zusammengestellt sind - für die notwendige Übersicht. Deutlich wird, daß die Geschichte der TEK nicht bei der Konstituierung beginnt und nicht mit der letzten Sitzung endet. Dennoch ist im Titel der Kapitel nur dieser Kernzeitraum jeder TEK angegeben. Am Ende dieses Abschnitts sollte sich für jede TEK dem Leser ein grobes Kalendarium der TEK-Ereignisse eingeprägt haben, auf das von den weiteren Schritten jeweils verwiesen werden kann. Die weitere Darstellung soll dadurch von der Chronistenpflicht entbunden sein.

1.3.3. Inhalt: Worum geht es in der Technik-Enquete?

Nicht chronologisch, sondern sachlogisch ordnet der dritte Schritt die Themen einer TEK. Dieser Abschnitt zieht also zeitlich auseinanderliegende Momente zu großen inhaltlichen Blöcken der Kommissionsarbeit zusammen. Es soll sich eine Agenda der Kommissionsthemen ergeben; die Prioritätensetzung der TEK soll transparent werden. Dazu ist es notwendig, die Argumentationen nachzuvollziehen und die einzelnen Dimensionen der inhaltlichen Schwerpunkte zu differenzieren.

Dies kann nicht flächendeckend vor sich gehen. Da es um die **inhaltliche** Struktur der TEK geht, um ihre Schwerpunkte und deren Verflechtung, reicht eine exemplarische Behandlung. Auch dieser Abschnitt arbeitet also hochselektiv. Am Ende sollte jeweils die Frage beantwortet sein, worauf sich eine TEK konzentriert hat, welche inhaltlichen Fragen sie eher an die zweite Stelle gesetzt hat und welche Themen sie ausgegrenzt hat (8).

1.3.4. Soziale Struktur: Wer warum mit wem?

Eine Stufe tiefer gelangt die Darstellung mit dem nächsten Schritt. Dort wird versucht, die Struktur des Sozialsystems TEK bloßzulegen. Struktur ist Selektivität in der Entwicklung: Eine Strukturierung hat zu Folge, daß nicht mehr alles möglich ist. Ein Zusammenhang von einzelnen Elementen nimmt Gestalt an, wird erkennbar und strukturiert die weitere Entwicklung. Eine Struktur entwickelt sich in dem Maße, wie bestimmte ausgewählte Verbindungen zwischen Elementen wahrscheinlicher werden als andere mögliche Verbindungen - eine im übrigen reversible Selektion, denn Strukturen können geändert werden. Die soziale Struktur einer TEK bildet sich also aus den selektiven Verbindungen der sozialen Elemente einer TEK. Mit dieser Selektivität erhält eine TEK ihr eigenes soziales Profil. Die soziale Struktur der einzelnen TEK ist - wenn die Darstellung überschaubar bleiben soll - für die Rekonstruktion nach einzelnen Aspekten zu differenzieren. Diese Aspekte lassen die Binnenkonstellation und auch die verschiedenen Beziehungen zur Umwelt der Kommission deutlicher hervortreten. Die Aspekte geben keine einzelnen Segmente, abgrenzbare Teile oder aufeinanderfolgende Phasen einer TEK wieder, sondern lassen eine TEK jeweils unter verschiedenem Blickwinkel erscheinen. Dadurch treten jeweils unterschiedliche Dinge hervor. Die Darstellung zielt also auf eine analytische Trennung. Ich habe bei der Rekon-

struktion der Struktur fünf Aspekte differenziert. Es gibt sicherlich wesentlich mehr (9). Der zeitliche Aspekt ist nicht eigens differenziert, sondern sozusagen vor die Klammer gezogen und damit in allen Abschnitten implizit enthalten.

a) Politischer Aspekt der Sozialstruktur: Konstellation der Interessen und ihrer Protagonisten

Wie läßt sich die Vielfalt der Positionen und Präferenzen, der Ziele und Zwecke, der Koalitionen und Gegnerschaften in eine angemessene Ordnung bringen? Die TEK unter dem politischen Aspekt zu sehen, zeigt mehr als nur die einzelnen Interessenpositionen, es zeigt sie in ihrer Verbindung, ihrer politischen Konstellation, in ihrer relativen Macht bzw. Ohnmacht. Unter diesem Aspekt zeigt sich das soziale System der einzelnen TEK politisch strukturiert, als Konstellation von Interessen. Dies kann völlig unterschiedliche Formen annehmen: Im einen Fall berühren sich die Extreme und bilden eine Achse, auf der die Kommission ruhen kann; in einem anderen Falle finden wir eine Ganz Große Koalition, zu der nur noch Fundamentalopposition hart am Rande des Spektrums möglich ist.

b) Kognitiver Aspekt der Sozialstruktur: Organisation des Wissens in Mustern

Ein weiterer Aspekt, unter dem die soziale Struktur gesehen wird, macht die Organisation des Wissens in einer TEK sichtbar, läßt bei einer TEK ein spezifisches Muster von Wissens-elementen hervortreten (10).

Die Musterbildung beruht auf der informationellen Komplexität: Einer TEK ist es wie jedem sozialen System nicht möglich, die Umwelt punktgenau abzubilden, stattdessen muß sie in der Wahrnehmung der Umwelt und in der Ausbildung von Handlungsprogrammen scharf selektieren, ein Komplexitätsgefälle sichern. Zu diesem Zwecke werden Muster gebildet: selektive Verarbeitungen der überkomplexen informationellen Umwelt. Diese Muster sind erweiterbar und veränderbar, so wie auch die bereits hochselektive Wahrnehmung eines Menschen weiter trainiert werden kann, noch selektiver gemacht, also ihr die Verarbeitung von mehr Komplexität ermöglicht werden kann.

Grundsätzlich sind in einem sozialen System ganz unterschiedliche kognitive Musterbildungen, ganz unterschiedliche Organisationsformen des Wissens denkbar: Einordnung in ein von wissenschaftlicher Theorie geprägtes Muster, Analogiebildung, Abgleichung mit vorliegenden Erfahrungen, Grenzziehung durch Arbeitsteilung mit anderen Instanzen oder anderen Phasen - alles dies sind Verfahren zur Bildung kognitiver Muster, mit denen die informationelle Komplexität beantwortet werden kann.

Eine Musterbildung ist nicht unumstritten. Die kognitiven Muster widersprechen sich zum Teil diametral: Wo der eine sein Muster auf einem einzelnen Gesichtspunkt aufbaut (z.B. dem Sicherheitsaspekt einer technischen Einrichtung), sehen andere Akteure mehrere Gesichtspunkte und versuchen, Balance zwischen den unterschiedlichen Befunden zu gewinnen.

Ein grob skizziertes Beispiel: Ein Parlamentarier tastet alle Äußerungen daraufhin ab, welcher politischen Quelle sie zuzuordnen sind. Die Menge aller politischen Quellen ist in diesem Muster in Großgruppen eingeteilt, die etwa der Feingliederung politischer Gruppen unterhalb der Fraktionsebene im Bundestag entsprechen. Ist die Quelle nicht in einer dieser innerfraktionellen Gruppen zu orten, sondern liegt offenbar im außerparlamentarischen Feld, wird sie daraufhin geprüft, welcher der politischen Gruppen sie am ehesten zuzuordnen ist. Ist auch dies nicht möglich, wird die Nachricht selbst auf decodierbare Teile abgetastet, d.h. auf Teile, die einer der Gruppen zuzuordnen sind. Ist auch dies nicht möglich, sind Quelle und Nachricht ohne Belang. Denn auch andere können dies dann nicht auf Gruppen hin decodieren, also tangiert es das Kräfteverhältnis nicht. Wenn die Nachricht aber einer Quelle zuzuordnen ist, kann sie entsprechend weiter decodiert, bewertet und beantwortet werden.

Ein Wissenschaftler hat Entsprechungen in seiner Wahrnehmung: Sein Muster setzt sich z.B. aus Disziplinen, Hierarchiestufen und Neuigkeitswerten zusammen.

Die Entfaltung der kognitiven Organisation kann also bei der Heterogenität eines TEK-Themas nicht ohne Auseinandersetzungen und konkurrierende Vorschläge vonstatten gehen. Diese Widersprüche aushaltbar und verhandelbar aufzubauen, erfordert einiges an Reflexivität, da von den Akteuren verlangt wird, eine distanzierte Position zu sich selbst aufzubauen. Die informationelle Komplexität wird also in einem an Auseinandersetzungen reichen Prozeß auf ein Muster reduziert. Dieses Muster ist in sich teilweise plural und umstritten, teilweise konsensfähig und auf Kompromissen beruhend, teilweise unhinterfragt und selbstverständlich. In dem entsprechenden Abschnitt wird jeweils versucht, es in seiner Struktur zu präparieren.

c) Personeller Aspekt: Interaktion in der Gruppe

Die soziale Struktur zeigt unter einem personellen Aspekt ein weiteres Bild. Die Mitglieder von Kommission und Stab - der offiziell immer Sekretariat genannt wird - begegnen einander als Personen und entwickeln entsprechende Verhaltensweisen. Die Interaktion der Parlamentarier unterscheidet sich von der Interaktion der Sachverständigen untereinander und vom Umgang, wie er sich zwischen Kommissionsmitgliedern und Stabsmitarbeitern herausgebildet hat.

Hier ergeben sich von TEK zu TEK ganz unterschiedliche Bilder. Ist die Gruppendynamik in der einen TEK eher von einer mehrfach gestaffelten Hierarchie geprägt, so finden sich in einer anderen eher egalitäre Strukturen.

Vielleicht ist ein erläuterndes Wort notwendig, warum dieser Aspekt gleichberechtigt neben den anderen einen Teil der Analyse bildet. Politikwissenschaftliche Untersuchungen versuchen sich von zeitgeschichtlichen Studien dadurch zu profilieren, daß sie ohne große Umwege die Strukturen der Entwicklung herauszuarbeiten versuchen und allenfalls "Akteure" benennen, deren "Logiken" sich mehr oder weniger in die Entwicklungen einfügen. Personen rutschen dabei zumeist in die Fußnoten und sorgen für anekdotisches Dekor, mit dem etwas illustriert werden kann, sie verfügen aber nicht über analytischen Wert.

Es ist eine der Fragen, die es mit dieser Studie zu klären gilt, welcher Stellenwert dem personellen Moment zukommt, inwieweit die Form der diskursiven Auseinandersetzung im Rahmen einer Enquete-Kommission spezifische Fähigkeiten der Einzelnen und der Gruppe verlangt, deren Entfaltung oder Hemmung Einfluß auf das Ergebnis und die Wirkungen der jeweiligen Kommission hat. Oder ob die personellen Besonderheiten, mit welchem Maßstab sie auch immer bewertet werden, zerrieben werden zwischen den großen politischen Linien, die sich auch in den Enqueten ausprägen. Persönliche Eigenschaften oder ein bestimmtes Gruppenklima würden dann nur minimale Veränderungen im Endeffekt zeitigen. Weil die Fragestellung von einem Kommunikationssystem mit hohen Ansprüchen an die Beteiligten ausgeht und weil der Gegenstand der Analyse Kommissionen sind, kommt der Untersuchung des Sozialsystems Technik-Enquete unter diesem Aspekt eine im Vergleich zu anderen politikwissenschaftlichen Analysen recht hohe Bedeutung zu (11).

Im übrigen geht es unter diesem Aspekt nicht um private Angelegenheiten. Es geht nicht um Bezüge, um Religion, Familienstand oder präferierte Musikstile. Es geht darum, wie Personen ihre Rolle in den Kommissionen definieren, welche Vorstellungen sie von den Rollen der anderen haben und wie sich daraus eine Kommissionsöffentlichkeit ergibt mit der ihr eigenen Dynamik und einem spezifischen Außenbild.

d) Normativer Aspekt: Konsensuelle Basis des Verhandeln

Die jeweilige TEK braucht in ihrer Struktur eine normative Basis. Darunter verstehe ich einen Satz von Regeln und Werten, die entweder implizit vorausgesetzt oder expliziert werden, sofern eine Auseinandersetzung dieses erforderlich macht. Von daher wird unter diesem Aspekt auch deutlich, auf welchen Grundkonsens sich eine TEK stützen kann. Der erstreckt sich in der einen TEK z.B. auf die Vorgehensweise, aber nicht auf ethische Prämissen. In einer anderen gelingt es vielleicht sogar, einen grundlegenden Dissens in eine konsensfähige Fassung zu überführen.

e) Organisatorischer Aspekt: Verteilung knapper Ressourcen

Knapp ist vor allem die Zeit in den TEK und immer unzureichend gegenüber der Fülle von Fragen, die beantwortet werden sollen, und der Hürden, die dabei übersprungen werden müssen.

Von daher kommt der Organisation großes Gewicht zu: Wie kann sich eine TEK so organisieren, daß die knappen Ressourcen, vor allem Zeit, möglichst produktiv genutzt werden? Welche Möglichkeiten stehen zur Verfügung, Engpässe zu überwinden?

Die TEK entwickeln Modelle der Arbeitsteilung und Auslagerung, der Motivierung und Disziplinierung, der Unterstützung und Belastung. Auch dieser Aspekt zeigt Unterschiede: Es wird deutlich, wie von den einzelnen TEK ganz unterschiedliche Stile entwickelt und ganz unterschiedliche Arten und Weisen ausgeprägt werden, um zu ihren Ergebnissen zu kommen. Z.B. gibt es eine "hochverdichtete Entwicklung", bei der die kurze Zeit und das große Pensum einen schnellen Start

mit überfallartiger Konsensbildung erfordern, und es gibt eine eher sanft ansteigende Leistungskurve, die Übereinstimmung im Zuge der Zeit reifen läßt.

f) Übersicht zur sozialen Struktur: Aspekte und Schlüsselbegriffe

Die einzelnen Aspekte ergeben zusammengenommen folgendes Raster, mit dessen Hilfe die soziale Struktur der einzelnen TEK abgebildet werden soll:

ASPEKT	SCHLÜSSELBEGRIFF
Politisch	Interessenkonstellation
Kognitiv	Musterbildung
Personell	Interaktion
Normativ	Grundkonsens
Organisatorisch	Ressourcennutzung

Es wird mit der Übersicht deutlich, daß erst die Zusammenschau Aufschluß über die Sozialstruktur ergibt. Erst die Gemeinschaft der Aspekte erlaubt Aussagen über die Sozialstruktur der TEK. Allerdings wird nicht bei jedem der vier TEK-Profile jeder Aspekt in gleicher Weise beleuchtet. Ab und an wird ein Aspekt auch nicht behandelt, wenn die Materiallage es in dem Falle nicht erlaubt. Aber grundsätzlich zeigt jeder Aspekt ein aufschlußreiches und komplexes Bild, wenn auch ein Aspekt immer ein einzelner Aspekt bleibt: Unter einem anderen Aspekt zeigt die gleiche TEK ein anderes Bild. Die Facetten ergeben aber zusammengenommen ein Modell der TEK, das einiges erklärt und dennoch handhabbar bleibt.

1.3.5. Ergebnisse und Wirkungen: Wohin führt das?

In einem fünften Schritt wird versucht, die Ergebnisse und die Wirkungen einer TEK zu rekonstruieren. Auch dieses wird allzu leicht unüberschaubar; von daher bieten sich eine Differenzierung nach Aspekten und dabei die Nutzung derjenigen Aspekte an, die bereits die strukturelle Analyse ermöglicht hatten (12).

Damit kann die Übersicht gewahrt bleiben, und es können Schwerpunkte bei den einzelnen TEK deutlich werden. Auch dies bleibt eine analytische Trennung; die Wirkung des sozialen Systems, dieser oder jener TEK, wird aufgetrennt in einzelne Dimensionen. Sie entstehen dadurch, daß die TEK und ihre Wirkung von unterschiedlichen Standpunkten aus beobachtet werden. Die Veränderung, die eine einzelne TEK in ihrer Umwelt hervorruft, ist dann jeweils eine andere, oder besser formuliert, sie bietet ein anderes Bild.

a) Politischer Aspekt: Wirkung auf das Kräfteverhältnis der Akteure

Unter diesem Aspekt wird jeweils gefragt, welche Veränderungen im Kräfteverhältnis der Akteure auf eine TEK zurückzuführen sind. Dies berührt einmal das Verhältnis der Fraktionen bzw. Parteien. Zum zweiten wird die Konstellation der Interessengruppen in der jeweiligen Kontroverse und zum dritten die Konstellation der Instanzen im Regierungssystem von einer TEK beeinflusst - oder eben auch nicht beeinflusst. So führt manche TEK zu einer spürbaren Aufwertung des Bundestages in der öffentlichen Diskussion, eine andere schwächt die Stellung des Parlaments in der Kontroverse, bei einer dritten läßt sich keine diesbezügliche Wirkung feststellen.

b) Kognitiver Aspekt: Wirkung auf die Sichtweisen in der Auseinandersetzung

Unter dem kognitiven Aspekt wird gefragt, inwieweit eine TEK die Sichtweisen der Akteure in der Kontroverse oder gar darüber hinaus verändert hat. Hat sie das Eigen- und/oder das Fremdbild beeinflusst? Hat sie Positionen deutlicher konturiert und für Klärungen des Dissenses und des Konsenses gesorgt? Auch hier variiert die Wirkung der TEK stark - während sich die eine TEK auf den Bundestag beschränkt, prägt eine andere mit ihrem Muster weit darüber hinaus die zukünftige Sichtweise der Frage, um die es ging.

c) Normativer Aspekt: Wirkungen auf die grundlegenden Orientierungen des politischen Handelns

Legt man einen normativen Aspekt an die Wirkung an, so steht in Frage, ob eine TEK nicht nur implizit und explizit durch grundlegenden Konsens bzw. Dissens geprägt ist, sondern auch, ob sie diesen grundlegenden Konsens bzw. Dissens beeinflusst hat, ob sie z.B. Verfahrensregeln weiterentwickelt hat, ob sie die Pluralität ethischer Grundlegungen bestätigt hat oder ob sie eher einen normativen Konsens bekräftigt hat. Zumindest, was die Regeln für die Interaktion angeht, insbesondere im Verhältnis von Wissenschaftlern und Parlamentariern, haben die einzelnen TEK jede für sich eigene normative Nuancen gesetzt und insgesamt einen Satz von Referenzfällen geschaffen. TEK können sich mittlerweile normativ auf sich selbst beziehen.

d) Personeller Aspekt: Wirkung auf die Besetzung von Führungspositionen

Unter dem personellen Aspekt zeigen sich zwei Wirkungsfelder. Genaugenommen ist es eine einzige Konsequenz aus einer TEK, die von zwei verschiedenen Seiten aus betrachtet wird: die Wirkung der TEK auf die Karriere des Individuums und die Wirkung auf die Auswahl von Kandidaten für Führungspositionen. Zum einen stellt eine TEK Möglichkeiten für einzelne bereit, sich in der Bewältigung der jeweiligen TEK-Aufgabe zu bewähren und sich dadurch für die Verwendung auf höheren Positionen zu profilieren. Eine TEK kann zu einer Stufe auf der individuellen Karrierleiter werden. Zum anderen bietet eine TEK die Möglichkeit, Kandidaten für Führungspositionen

zu erproben und zu qualifizieren (13). Eine TEK kann von beiden Seiten aus negative Wirkungen haben: Für einen Kandidaten, der die ihm gestellte Aufgabe nicht befriedigend erfüllt, wird eine TEK zu einem "Karriereblocker". In Sachen Rekrutierung verkürzt sich damit die Liste potentieller Kandidaten.

Die Wirkungen sind von TEK zu TEK und von Mitglied zu Mitglied unterschiedlich: Mal werden in einer TEK gleich mehrere Personen für das Führungsreservoir rekrutiert, mal werden allenfalls die Ausgangspositionen der Mitglieder durch die Berufung in eine TEK dokumentiert.

e) Organisatorischer Aspekt: Wirkungen auf die Arbeitsorganisation des Parlaments

Unter dem organisatorischen Aspekt zeigen sich Wirkungen der TEK auf die Binnenseite des Bundestages bzw. auf die Arbeitsorganisation von Parlamenten generell. Mit "Arbeitsorganisation" ist ein komplexer Zusammenhang von prozeduralen Entscheidungen gemeint, mit dem politische Prozesse gehandhabt werden. Gegenstand dieser Entscheidungen sind der Einsatz von technischen Hilfsmitteln und ökonomischen Ressourcen; das Ausmaß von Führung und Planung; die Gestaltung der internen Kommunikationsprozesse und der Schnittstellen nach "außen".

In den TEK wird manches organisatorisch entwickelt und geprüft, was - positiv oder negativ - als Lehre für den Parlamentsbetrieb generell dienen kann. Auch hierbei streut die Wirkung der einzelnen TEK. Manche kommen in eine Pionierrolle, was organisatorische Neuerungen angeht, manche bleiben ohne Impulse auf den Bundestagsbetrieb. Ob eine TEK andere Organisationen außerhalb des Bundestages durch das Beispiel ihrer Arbeitsmethode verändert hat, etwa andere Parlamente oder eine Partei, oder ob sie Veränderungen in der Administration initiiert hat, diese Fragen sind hier nicht gestellt.

Damit ist der Kranz an Wirkungen umrundet und die Aspekte der Strukturdimension vollständig in die Wirkungsdimension überführt: Es bleibt zu fragen, wie die Wirkungen zu beurteilen sind und woher der Maßstab dieser Beurteilung rührt. Dafür ist die Funktion von Belang.

f) Funktion von Enquete-Kommissionen mit Technikbezug: Weshalb und wozu?

Die Differenzierung in Aspekte wird jeweils eine vielgestaltige Wirkung der einzelnen TEK vor Augen führen. Zusammengehalten werden diese Ausprägungen dadurch, daß die Wirkungen der einzelnen TEK ausgerichtet sind auf die Funktion des Systems TEK. Von diesem Funktionsdach ist jede einzelne TEK geprägt. Aus dieser Funktion ergibt sich letztlich ihr Sinn, an dieser Funktion bemißt sich, welche Wirkung bemerkenswert oder vernachlässigbar ist, positiv oder negativ zu bewerten ist, gefördert oder behindert wird.

Zur Erinnerung: Unter der Funktion eines Systems hatte ich den Beitrag dieses Systems zur Lösung des Problems eines übergeordneten Systems verstanden. Noch allgemeiner bezeichnet Funktion das Verhältnis zwischen einem Problem eines Systems und den möglichen Problemlösungen durch mehr oder weniger ausdifferenzierte Subsysteme. Die Optik, die mit dem Begriff "Funktion"

verbunden ist, steht also entgegengesetzt zu der, die vom Begriff "Wirkung" ausgeht. Unter "Wirkung" werden zurechenbare Folgen eines Systems in dessen Umwelt zusammengefaßt. Eine Analyse, die von "Funktion" geleitet wird, geht von dem Problem aus, das es zu lösen gilt, und sucht das Wirkungsspektrum von Systemen auf Lösungen dieses Problems hin ab. Kurz: "Wirkung" geht von vielen Veränderungen als Folge eines einzelnen Systems, "Funktion" von einem Problem eines einzelnen Systems und den möglichen Lösungen durch viele Subsysteme aus.

Die Funktion einer TEK ist in einem Problem des Bundestages zu suchen. Damit ist auch ein Maßstab zur Beurteilung der vielfältigen Wirkungen einer TEK gefunden. Die Wirkungen jeder einzelnen TEK sind danach zu beurteilen, inwieweit sie sich der Funktion von TEK generell einordnen. Die funktionale Analyse selektiert die Wirkungen der einzelnen TEK auf ihre Funktionalität hin, also auf ihren Beitrag zur Lösung eines Problems des Bundestages. Jede Funktion beruht demnach auf Wirkungen, aber nicht alle Wirkungen sind funktional.

Ich werde im nächsten Teil ausführlich darauf eingehen, welche Funktion den TEK zuzuschreiben ist, aber im Vorgriff kann man festhalten: Das Problem des Bundestages ist es, angesichts gewachsener, also vermehrter und veränderter Herausforderungen des politischen Umfeldes, in ausreichendem Maße Legitimität zu erzeugen. Den Ausgleich dieser Legitimationsdefizite übernehmen die TEK als ausdifferenzierte Subsysteme des Parlaments - dies ist ihre Funktion, dieses Problem versuchten diese Subsysteme zu lösen.

Daraufhin sind die vielfältigen Wirkungen jeder einzelnen TEK zu gewichten: Passen sie Wirkung für Wirkung in den funktionalen Zusammenhang, der vom Parlament aufgespannt wird? Oder handelt es sich um eine - unter dem Legitimationsgesichtspunkt - dysfunktionale Wirkung, die auf eine TEK zurückgeht? Die TEK bewirken z.B. eine Fülle von personellen Veränderungen oder kognitiven Umorientierungen - meine bilanzierende Frage ist: Bedeuten diese Veränderungen und Umorientierungen einen Beitrag zu der Lösung des Legitimationsproblems?

Dabei ist nicht auszuschließen, daß, was unter dem parlamentarischen Gesichtspunkt dysfunktional erscheint, nach Maßgabe einer anderen Systemreferenz, etwa der eines wissenschaftlichen Diskussionssystems, durchaus funktional ist. Von hier aus ist auch die Frage zu beantworten, welcher Maßstab anzulegen ist bei der Beurteilung der TEK: Sie sind als **Parlamentskommissionen** zu beurteilen, d.h., als ausdifferenzierte Subsysteme des Deutschen Bundestages, die im Rahmen des Bundestages Funktionen zu erfüllen haben. In welchem Maße sie dies tun, davon hängt ihre Beurteilung ab. Man sollte von einer Parlamentskommission aber nicht die Erfüllung von Funktionen erwarten, die ihr systemischer Rahmen ihr überhaupt nicht stellt. Eine TEK ist kein Universitätsseminar, keine Arbeitsgruppe auf dem evangelischen Kirchentag und keine Stabseinheit für das Bundeskanzleramt. Sie ist kein Volkstribunal und kein Verwaltungsgericht, sondern eine Kommission des Bundestages. Von dort, von der vorgegebenen Funktion, ist der Maßstab ihrer Beurteilung bestimmt.

1.3.6. Alternativen: Was wäre möglich gewesen?

Ein letzter Schritt, mit dem dann auch ein Fazit der jeweiligen TEK gezogen wird, lotet den Spielraum einer TEK aus. Da wir aus der zeitlich nachgeordneten Position das Kommissionsgeschehen nur rekonstruieren können, erscheint der Kommissionsverlauf als notwendig. Die einzelnen Komponenten lassen sich aus der Entwicklung heraus begründen, Entscheidungen gehen auf vorangegangene Entscheidungen zurück, Beweggründe werden deutlich. Es entsteht ein geschlossenes Ganzes. Diese Rekonstruktionsperspektive ist nicht identisch mit der Perspektive eines Handelnden. Der sieht sich einem Raum von Möglichkeiten gegenüber, aus dem er auszuwählen hat. Der Handelnde hat Alternativen, die er wägt und zwischen denen er sich entscheidet. Dies bildet den Spielraum, der aber ebenfalls aus einer Rekonstruktionsperspektive zu analysieren ist. Es geht also nicht nur darum, den notwendigen Verlauf zu rekonstruieren, sondern auch die jeweiligen Möglichkeiten, die sich an den Entscheidungspunkten geboten haben. Damit wird der Spielraum deutlich, über den die TEK und ihre Protagonisten verfügten.

Auch bei den anderen Analyseschritten ist der Zeitaspekt immer implizit berücksichtigt; bei der Rekonstruktion der Alternativen wird er bewußt als Unterscheidung von Möglichkeit und Notwendigkeit eingesetzt. Erst im Vergleich zu diesen Möglichkeiten und angesichts des Spielraums ist dann ein abschließendes Fazit möglich.

1.3.7. Übersichtsraster zur Rekonstruktion einer Technik-Enquete als Sozialsystem

Die Schritte und Aspekte lassen sich nun zu einer Übersicht zusammenstellen.

	Hintergrund	Ablauf	Inhalt	Sozialstruktur	Ergebnisse/ Wirkungen	Alternativen
Politischer Aspekt						
Kognitiver Aspekt						
Personeller Aspekt						
Normativer Aspekt						
Organisatorischer Aspekt						

Die Analyse in den einzelnen Schritten wird implizit immer durch die aufgeführten Aspekte differenziert. Explizit werden sie im vierten und fünften Schritt, bei der Analyse der Struktur und der Wirkung, angewendet.

Dieses Rekonstruktionsraster gilt es nun im folgenden viermal zu durchlaufen; dabei wird sich zeigen, daß nicht immer alle Fächer ausgefüllt und nicht immer alle Befunde darin untergebracht werden können. Aber als Orientierungsschema hat sich dieses Raster in allen Fällen als hilfreich erwiesen.

Die Darstellung der einzelnen TEK verzichtet auf systematische Querverweise zwischen den TEK; auch der Vergleich der TEK ist dem Zeit- und Platzmangel zum Opfer gefallen. Jede TEK steht so zunächst als ein Solitär dar. Im Anschluß an die Einzeldarstellung aber wird ein allgemeiner Begriff der TEK entwickelt, auf den hin die einzelnen TEK bezogen werden können. Zunächst aber wird am Beispiel der ersten Kernenergie-Enquete mit der Beantwortung unserer Eingangsfrage am empirischen Subjekt begonnen.

Zur besseren Übersicht sind in der folgenden Tabelle die grundlegenden Fakten zu allen behandelten TEK zusammengestellt.

1.4 Die vier Technik-Enqueten im Überblick (14)

	KE8	KE9	IKT	GEN
Titel	Zukünftige Kernenergiepolitik	Zukünftige Kernenergiepolitik	Neue Informations- und Kommunikationstechniken	Chancen und Risiken der Gentechnologie
Thema	Optionen der Energiepolitik	Verantwortbarkeit des Schnellen Brutreaktors unter dem Sicherheitsaspekt	Veränderung der Rundfunk-Landschaft durch Neue Medien	Politischer Handlungsbedarf angesichts der Möglichkeiten der Gentechnik
Laufzeit	1979-1980	1981-1983	1981-1983	1984-1987
Initiierende Fraktion	SPD	SPD	SPD/FDP	SPD (GRÜNE)
Vorsitz	Ueberhorst (SPD)	Schäfer (SPD)	Schwarz-Schilling (CDU)/Linsmeier (CSU)	Catenhusen (SPD)
Stv. Vs.	Stavenhagen (CDU)	Stavenhagen (CDU)	Paterna (SPD)	Neumeister (CDU)
Mitglieder	7 MdB 8 Sv	7 MdB 9 Sv	9 MdB 7 Sv	9 MdB 8 Sv
Zentrale Sachverständige	Häfele, Meyer-Abich	Häfele, Birkhofer, Meyer-Abich	Hoffmann-Riem, Gissel	van den Daele, Winnacker
Leiter des Stabes	Schmölling	Schmölling	Kretschmer, Heymer	Schmölling
Externe Experten	Donderer (Arbeitsgruppe Schneller Brüter Bremen)	Benecke (Forschungsgruppe Schneller Brüter) Köberlein (Gesellschaft für Reaktorsicherheit)	Schrabe (Prognos AG)	Arbeitsgruppe der Fraktion "DIE GRÜNEN"
Zuständiger Ausschuß	AFT	AFT	Innenausschuß	AFT

**2. Die Enquete-Kommission "Zukünftige Kernenergie-Politik"
1979-1980: Ein ambitionierter Auftakt**

*Es (ist) derzeit weder notwendig noch möglich, sich heute
für oder gegen die langfristige Nutzung der Kernenergie
auszusprechen.*

(Aus dem Bericht der ersten Kernenergie-Enquete)

Zehn Jahre nach der Einsetzung der Kernenergie-Enquete, der ersten von vier Technik-Enqueten, fällt es schwer, sich die politische Atmosphäre dieser Jahre ins Gedächtnis zu rufen. Aus heutigem Blickwinkel kann man sich nur noch eine unzureichende Vorstellung von der Intensität der politischen Auseinandersetzung um die Kernenergie machen (1). Wie einige Zeit später bei der Nachrüstung drohte an dieser Frage der Konsens über grundlegende Fragen gesellschaftlicher Entwicklung brüchig zu werden und unter der Spannung zu zerreißen. Am augenfälligsten wurde dies an den Bauplätzen der Kernenergieprojekte, aber dahinter standen zahllose Gerichtsverhandlungen, Einspruchsverfahren, Podiumsdiskussionen, Parteiversammlungen, Aktionen von Bürgerinitiativen und eben auch parlamentarische Auseinandersetzungen. Durch die Intensität dieser Kontroverse bekam die Eröffnung der Reihe von Technik-Enqueten einen enormen politischen Schub. Der Versuch, im Bundestag mit den TEK ein zusätzliches Forum zu schaffen, begann mit einem Versuch, wie er ambitionierter und riskanter nicht hätte sein können. Daß dieser Versuch insgesamt gelang, daß die erste Kernenergie-Enquete zu einer Art Leitbild für die anderen Technik-Enqueten avancieren konnte, ist eine große Leistung, die ich nun Schritt für Schritt rekonstruieren will.

2.1. Hintergrund: Der SNR 300 als Brennpunkt der Auseinandersetzung um die Kernenergie

Damit das Profil einer EK deutlich werden kann, muß es sich vom Hintergrund abheben. Im ersten Fall, der Enquete-Kommission zur Kernenergie in der 8. Legislaturperiode (im folgenden: KE8) ist dieser Hintergrund die Kernenergie-Kontroverse. Die KE8 ist Teil der Kernenergie-Kontroverse. Sie wird von den Themen, den Abläufen und den Konstellationen dieser Kontroverse geprägt, und sie wirkt wieder auf diese Kontroverse zurück.

2.1.1. Grundzüge staatlicher Energiepolitik seit der Ölkrise

Spätestens mit der Ölpreiskrise 1973 schob sich Energiepolitik in den Vordergrund politischer Aufmerksamkeit, ja es bildete sich dann erst eine Energiepolitik im Sinne aktiver staatlicher Gestaltung heraus (2). Was sich in den energiepolitischen Entscheidungen an technologiepolitischen, arbeitsmarktpolitischen, umweltpolitischen und regionalpolitischen Elementen bündelte, das bekam durch die Kette von Ereignissen des Jahres 1973 eine besondere Zuspitzung.

Mit wachsendem Bewußtsein von Endlichkeit, von Endlichkeit in ökonomischer, physikalischer und ökologischer Hinsicht, erhöhte sich die Akzeptanz für ein größeres Maß an staatlicher Regulierung, von der der Energiebereich aber seit je her geprägt war (3). Aber nun war nicht mehr die Bewahrung nationaler Autarkie das Ziel von regulierenden Eingriffen, sondern das Management einer wachsenden Einbindung in die Weltwirtschaft (4). Die Erfahrung einer aus weltweiter Verflechtung rührenden Verletzlichkeit hat seit 1973 und erneut verstärkt durch die zweite Ölkrise 1978 die Substitution von Öl zum obersten energiepolitischen Ziel werden lassen. Dies war soweit Konsens, daß auch dirigistische Maßnahmen wie ein Fahrverbot zumindest kurzfristig durchsetzbar waren. Die Energiekrise ließ über kurzfristige Reaktionen hinaus ein breites Band staatlicher Maßnahmen anrollen:

- Dem Steinkohlebergbau wurden durch den "Jahrhundertvertrag" mit der Elektrizitätswirtschaft Absatzmärkte gesichert.
- Die Nutzung der Kernkraft in kurz- und langfristiger Perspektive wurde politisch vorangetrieben und finanziell gefördert.
- Förderprogramme zum Energiesparen im Wärmebereich wurden aufgelegt.
- Neue Energiequellen wurden mit staatlicher Hilfe erschlossen.

Zumeist kam diesen Maßnahmen eine langfristig angelegte Bedeutung zu: Jeder Reaktor sollte einige Jahrzehnte laufen, jeder Neubau mit der Auflage der Wärmeisolierung nach dem Stand des technischen Wissens würde einige Jahrzehnte Energie sparen usw.

Wenn auch unter dem Eindruck des "Öl-Schocks" vieles politisch konsensfähig war, so wurde doch bald deutlich, daß die Maßnahmen z.T. entgegengesetzte Zielvorstellungen für die Energiepolitik verfolgten. Die unterschiedlichen politischen Akzentsetzungen berührten jeweils unter-

schiedliche ökonomische und politische Interessen im nationalen und internationalen Zusammenhang. Arrangements dieser Interessen konnten nur in Form fragiler Kompromisse geschlossen werden. Denn die Wege aus der Energiekrise standen zueinander auf vielen Teilbereichen in Konkurrenz:

- in ökonomischer Konkurrenz, vor allem seit sich abzeichnete, daß die Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts und des Energieverbrauchs nicht notwendigerweise aneinander gekoppelt sind;
- in politischer Hinsicht, weil sich ein Politiker nur begrenzt zugleich mit Sparprogrammen und dem Ausbau von Kernenergie profilieren kann;
- in fiskalischer Hinsicht, weil die Erkenntnis von der Endlichkeit der Ressourcen auch die direkten und indirekten Subventionen einbezog.

Die Energiepolitik der sozial-liberalen Koalition und insbesondere der SPD war Ausdruck dieser Widersprüchlichkeit und Fragilität. Regierung und Partei versuchten, das Notwendige zur Überwindung der Energiekrise zu tun und dabei die ökonomisch-politischen Interessenlagen, die sie auch in sich abbildeten, zu berücksichtigen (5). Ausdruck dessen waren das Energieprogramm der Bundesregierung und ihre verschiedenen Fortschreibungen. Essential einer SPD-geführten (6) Bundesregierung war der Vorrang für die Kohle. Die entsprechenden Eingriffe in den Energiemarkt, insbesondere die Subventionierung der Verstromung, wurden dem Koalitionspartner FDP bzw. dem in der Energiepolitik federführenden Bundesministerium für Wirtschaft abgetrotzt. Mit zunehmendem Abstand von der Ölkrise aber war immer weniger durchsetzbar, daß Energiesparen über das hinaus, was der Markt aus sich heraus an Impulsen für Energiesparen realisierte und was dabei dem Staat an genuinen Aufgaben zuwuchs, staatlich gefördert wurde. Sparen war zunehmend auf den Markt mit seiner Verzerrung der langfristigen Kostenrelationen zurückgeworfen.

Der Stellenwert der Kernenergie wuchs - sie war bis zur Mitte der 70er Jahre technisch faszinierend, ökonomisch attraktiv und politisch konsensfähig. Das Image der Zukunftstechnologie, die ökonomischen Vorteile in der Grundlast, die internationale Kooperation - alles dies bescherte ihr eine Position im energiepolitischen Kalkül, die widerspruchlos Zug um Zug ausgebaut wurde. Vor allem ein energiepolitisches Instrument kam der Kernenergie zugute: die finanzielle und administrative Förderung technischer Entwicklung. Staatlich finanzierte Erforschung und Entwicklung von Energietechnik war in erster Linie Erforschung und Entwicklung von Kerntechnik; ja, mit staatlichen Mitteln finanzierte Technik war überhaupt weitgehend Kerntechnik. Dies ist der Punkt, auf den es im Zusammenhang mit der KE8 besonders ankommt.

2.1.2. Forschung und Entwicklung im Bereich Kernenergie: Die "fortgeschrittenen Reaktoren" als Zukunftssicherung

Förderung von Kerntechnik kann auf eine lange Tradition zurückblicken: In den fünfziger Jahren wurde die Entwicklung einer bundesdeutschen Kerntechnik mit - relativ gesehen - erheblichen Anstrengungen staatlich angeschoben. Sukzessive wurde mit staatlicher Unterstützung ein vollständiger Brennstoffkreislauf aufgebaut: von der Urananreicherungsanlage über die Brennelementfertigung bis zu den Reaktoren und ihrer Entsorgung (7). In den sechziger Jahren wurde der in Lizenz gebaute und dann hauptsächlich genutzte Leichtwasserreaktor (LWR) mit staatlicher Unterstützung vor allem unter dem Sicherheitsaspekt verbessert (8).

Zum bevorzugten Objekt staatlicher Förderung avancierten die Reaktoren der nächsten Generation. Wenn sich schon keine deutsche Reaktorentwicklung gegenüber dem US-amerikanischen LWR hatte durchsetzen können, sollte in der nächsten Runde deutsche Technik im europäischen Verbund maßgebend sein. Folglich nutzte die Kernenergiegemeinschaft in Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung die Energiekrise zum einen für den raschen Ausbau der Kernkraft in der Grundlast und zum anderen durch die Lancierung der Bauprojekte für zwei Prototypanlagen: den "SNR 300", das ist der **Schnelle Natriumgekühlte Reaktor** mit einer projektierten elektrischen Leistung von **300** Megawatt, und den "THTR 300", das ist der **Thorium-Hochtemperaturreaktor** mit einer Leistung von **300** Megawatt. Diese beiden bilden die sogenannten "fortgeschrittenen Reaktorlinien".

a) Brutreaktorentwicklung: Der SNR 300 als Prototyp

Der SNR 300 ist ein Brutreaktor und von daher Teil eines erst in der Erprobung befindlichen Kernbrennstoffkreislaufes, der den einfachen, auf LWR ausgerichteten Nuklearzyklus um eine wesentliche Komponente erweitert.

Der SNR 300 ist ein Prototypreaktor, d.h. mit ihm soll **erprobt** werden, was mit einem Brutreaktor zu machen und was mit ihm nicht zu machen ist (9). Er stellt eine Phase in einem Forschungs- und Entwicklungsprozeß dar, der eine kleine Versuchsanlage im Kernforschungszentrum Karlsruhe voranging und dem bei erfolgreichem Betrieb der Bau einer Demonstrationsanlage für die Brutreaktoren normaler Bauart folgen sollte. Die Planung für diesen Nachfolger, den sogenannten SNR 2, ist mittlerweile weitgehend in der Versenkung verschwunden.

Anders als herkömmliche Leichtwasserreaktoren arbeitet ein Brüter auf dem Prinzip schneller Neutronen; die deutsche Variante des Brutreaktors wird nicht wie ein LWR durch normales Wasser, sondern durch Natrium gekühlt, was einige Sicherheitsvorteile bringt, aber auch Schwierigkeiten birgt. Im Brüter werden eigens für ihn gefertigte Brennelemente aus Plutonium eingesetzt, das auch aus der Wiederaufarbeitung von abgebrannten Brennelementen der LWR stammen kann (10). Ein Brüter ist ein "Zwei Zweck-Reaktor", d.h., er kann nicht nur Strom erzeugen, sondern auch mehr Brennstoff erbrüten, als er verbraucht. Denn er wandelt energetisch nutzloses, da nicht spaltbares Uran 238, das auch in seine Brennelemente gepackt wird, in Plutonium um, aus dem

nach erneuter Wiederaufarbeitung neue Brennelemente für ihn gefertigt werden können. Ein Brutreaktor sitzt sozusagen auf dem einfachen Brennstoffkreislauf aus LWR und der Wiederaufarbeitung von deren Abfall (Uran 238 und Plutonium) und entfaltet eine weitere Schleife - mit eigener Wiederaufarbeitung. Je nach Anordnung der Brennelemente im Kern kann ein Brutreaktor entweder mehr Strom erzeugen und weniger Plutonium erbrüten oder mehr Plutonium und weniger Strom. Brutreaktoren im militärischen Verwendungszusammenhang produzieren fast nur Plutonium, das dann für den Bombenbau benutzt wird; die Stromproduktion spielt bei ihnen keine Rolle. Für einen Brutreaktor im zivilen Verwendungszusammenhang wird man die Brutrate eher klein halten und statt dessen die Stromproduktion so hoch fahren, daß der Betrieb möglichst wirtschaftlich gestaltet werden kann. Das Verhältnis von Plutoniumerzeugung und Stromproduktion ist Teil dessen, was mit dem SNR 300 erprobt werden soll.

In diesem Prototyp kristallisieren die Interessen einer spezifischen Brüter-Community, die sich Zug um Zug seit den 50er Jahren gebildet hat, seitdem es den Plan einer eigenen Brüterentwicklung gibt (11). Sie wird getragen durch eine Gruppe von Wissenschaftlern, allen voran Wolf Häfele. Die Gruppe hat den Brütergedanken in die politischen Institutionen der Bundesrepublik getragen und ihn dort über Jahrzehnte hinweg gegen alle Widrigkeiten verteidigt (12). Die von ihr ins Feld geführten Argumente entstammen vor allem zwei Politikbereichen, der Energiepolitik und der Technologiepolitik, wobei der Schwerpunkt im Laufe der Zeit wechselte.

Energiepolitisch gesehen garantiert die Brutreaktorentwicklung eine größere Unabhängigkeit vom Uranweltmarkt. Mit dem Brüter verliert die Kernenergie den Charakter einer Übergangslösung für das Energieproblem; sie wird damit zur technisch konstituierten Nachfolgerin der Ausbeutung von natürlichen Brennstoffvorräten, ob von fossilen Vorräten oder von Uranvorräten (13). Damit war immer eine vergleichende Kostenrechnung verbunden: Die technisch fortgeschrittene Lösung des Energieproblems sollte auch durch eindeutige Kostenvorteile bestechen. Mit zunehmender Entspannung der Lage am Energiemarkt geriet dieses zunächst allseits faszinierende Argument immer mehr in die Defensive (14). Der energiepolitisch attraktive Hinweis auf die unbegrenzte Streckung der Energievorräte bei konkurrenzlosem Preis des Brüterstroms wurde nun dahingehend abgewandelt, als die Brutreaktorentwicklung nun nicht mehr akut notwendig und ökonomisch konkurrenzlos war, sondern es geboten schien, sich mit dem SNR 300 und den entsprechenden Nachfolgern die Option auf diese Zukunft offen zu halten.

Wichtiger aber noch als die energiepolitische Argumentation war eigentlich immer die technologiepolitische Begründung. Zunächst einmal sollte auch der Schnelle Brüter bzw. von dessen Entwicklung inspirierte weitere Reaktoren dem Technologieexport aufhelfen. Hatte schon ein Reaktor der ersten Generation nicht gegen die amerikanische Konkurrenz durchgesetzt werden können, so sollte die zweite Generation deutscher bzw. europäischer Technik zu einer führenden Stellung auf den Weltmärkten verhelfen. Vor allem aber sollte die Brutreaktorentwicklung immer mehr sein als nur der Bau eines Kraftwerkes. Es sollte zum Exerzierfeld für das Zusammenspiel von Wissenschaft und Regierung generell werden und dies auch noch grenzüberschreitend: Der Brüter war als prototypisches Produkt einer "Projektwissenschaft" konzipiert (15). Er war unter diesem Aspekt

das deutsche bzw. europäische Äquivalent zum Manhattan-Projekt bzw. zum Apollo-Programm - dementsprechend gleich in einem europäischen Maßstab konzipiert (16). Der SNR 300 war von diesem exemplarischen, projektorientierten Charakter stark geprägt; mit ihm sollten Genehmigungsverfahren (17), Zusammenspiel der Akteure aus Wirtschaft und Genehmigungsbehörde, Standortsuche, vielfältige internationale Kooperation (18), Bildung nationaler Konsortien aus Firmen und Energieversorgungsunternehmen (EVU), langfristige Finanzierung durch eine Vielzahl von Partnern und vieles andere mehr erprobt werden.

Um die Geschichte des SNR 300 zu erfassen, um zu begreifen, warum er mit einer derartigen Intensität vorangetrieben und gegen eine Welt von Feinden verteidigt wurde, muß man diese Dimension sehen: Der SNR 300 war eben immer mehr als eine Strommaschine oder ein Plutoniumproduzent. Er war Sinnbild einer Organisationsform, er galt als Prototyp für das Projekt der Moderne schlechthin. Er wurde zum Ausdruck eines Systemdenkens, das dieses Feld, diese Maschine, dieses Vorhaben als seinen Exerzierplatz betrachtete.

Über Jahre hinweg gelang es der Brüter-Community, mit diesen Argumenten, und vor allem mit dieser Motivation die Oberhand zu behalten gegenüber den vielfältigen Einwänden, die aus den spezifischen Schwierigkeiten des SNR 300 erwuchsen: Nähe zur militärischen Verwendbarkeit, die großen Risiken durch das Schadstoffinventar und durch das Kühlmittel Natrium, die exorbitanten Kosten, der - durch den Pilotcharakter bedingte - hohe Genehmigungsaufwand, schließlich die politischen Verwicklungen, die dadurch entstanden, daß beim SNR 300 das Ausland, der Bund, das Land und vor allem die SPD im Bund und im Land Nordrhein-Westfalen (NRW) zusammenspielen mußten. Argumentation und Motivation haben zwar gegen alle Einwände den Bau ermöglicht. Einmal im Schwung, haben die am Projekt Beteiligten auch jeden Versuch eines Baustopps zu verhindern gewußt. Ob es aber eine Inbetriebnahme geben wird, steht bislang noch aus.

Argumentation und Motivation haben allerdings nicht verhindert, daß der SNR 300 in der Öffentlichkeit eine völlig andere symbolische Qualität gewann, als ihm zgedacht war: Der Bau wurde zum Sinnbild für Sinnlosigkeit, wo ohne jegliche Steuerungsmöglichkeiten die Kosten explodieren und wo mit dem "Höllengefeuer" gespielt wurde. Wenn irgendwo eine Illustration vom hypertrophen und alles gefährdenden Wachstum gesucht wurde, dann griff man auf eine Abbildung des SNR 300 zurück.

So band sich auch von der anderen Seite her Symbolkraft an den SNR 300: Was dem einen das Exerzierfeld der Moderne schlechthin, war dem anderen der Ausdruck von Wahnwitz bar jeder Rücksicht auf ökonomische, politische, ökologische oder ethische Belange.

b) Entwicklung des Thorium-Hochtemperaturreaktors: Der THTR 300 als Prototyp

Der Thorium-Hochtemperaturreaktor mit einer elektrischen Leistung von 300 Megawatt ist anders als der SNR 300 eine ausschließlich deutsche Entwicklung. Seine Technologie ist weitgehend in der Kernforschungsanlage Jülich entwickelt worden. Der THTR steht außerhalb des sonstigen Kernenergiegeschehens; denn mit ihm wird ein eigener Thorium-Brennstoffkreislauf mit eigener Brennelementefertigung und eigener Entsorgung entfaltet (19).

Der THTR 300 hat zwei strategische Vorteile ins Feld führen können: Zum einen haben ihn seine inhärenten Sicherheitseigenschaften durch alle Engpässe und Widrigkeiten der Risikodiskussion getragen (20). Zum anderen aber ist der Zweck des Prototypkraftwerks THTR 300 in Hamm-Uentrop nicht die Stromproduktion, sondern die Erzeugung von Prozeßwärme, die für die Verflüssigung von Kohle genutzt werden könnte. Der THTR 300 ist damit - auch symbolisiert durch seinen Standort am Rande des Ruhrgebiets - als eine Zukunftssicherung des Steinkohlebergbaus konzipiert. Dies würde allerdings erst für eine Zukunft gelten, in der Erdöl so knapp wird, daß die Umwandlung der sehr teuren deutschen Steinkohle mit einem sehr teuren Verfahren sich rechnet. Der THTR 300 ist ein maschineller Ausdruck des Pakts von Kohle und Kernenergie, von daher für die SPD in Nordrhein-Westfalen technologiepolitisch unverzichtbar. Vor allem dieses politische Moment hat dem THTR 300 über alle Klippen hinweggeholfen - Klippen, die weder in der öffentlichen Akzeptanz noch in der Sicherheit lagen, sondern in der Konkurrenz mit dem SNR 300 um öffentliche Mittel. Da die Kosten beim THTR 300 in ähnlicher Weise explodierten wie beim SNR 300, bestand immer die Gefahr, daß die Förderung dieses Reaktors eingestellt wird. Zwischen den beiden Linien gab es von Beginn an keine technisch-ökonomische Komplementarität, sondern Konkurrenz, die sich mit Verknappung der finanziellen Ressourcen zuspitzte. Die Verbindung zwischen beiden Projekten war folglich immer politischer Natur: keine Zustimmung der SPD in Nordrhein-Westfalen zum SNR ohne Sicherung des THTR (21). Da traf es sich gut, daß beide Reaktoren im gleichen Bundesland angesiedelt wurden und folglich auch der Aufsicht der gleichen Behörden unterstanden.

c) Der SNR 300: Symbol für die Krise der Kernenergie

In der zweiten Hälfte der 70er Jahre wurden die Schwierigkeiten eines verstärkten Ausbaus der Kernenergie deutlicher: Die Sicherheit wurde problematisiert - im Normalbetrieb und im Schadensfall. Die Entsorgung wurde nur noch notdürftig über internationale Verträge und Überbrückungslösungen sichergestellt, und eine langfristige, durchsetzbare Lösung war dafür nicht in Sicht. Der administrative Aufwand stieg, die Genehmigungsverfahren wurden komplizierter.

Die Verfahren zogen sich nicht zuletzt deshalb in die Länge, weil die Einsprüche, Klagen und Gerichtsurteile sprunghaft zunahmen. Denn in der bundesdeutschen Öffentlichkeit entwickelte sich eine Auseinandersetzung, von deren Breite und Intensität man sich zehn Jahre später schon kaum mehr Vorstellungen machen kann. Der Verlauf der Kernenergie-Kontroverse kann als bekannt vorausgesetzt werden (22): Nach anfänglichen lokalen Protesten eskalierte der Streit zu einer bundesweit geführten Auseinandersetzung, bei der die Kernenergie-Gegner über erfolgreiche Massenmobilisierung, Unterstützung durch die Medien und Nutzung juristischer Möglichkeiten Teilerfolge erringen konnten. Zumindest setzten sie den schier übermächtigen Apparat der Energieversorgung unter einen enormen Handlungs- und Rechtfertigungszwang. Das Sinnbild dieser Auseinandersetzung sind die großen Demonstrationen geworden: Why!, Brokdorf, Gorleben, Grohnde - und eben auch Kalkar. Teil dieser Auseinandersetzung waren aber auch die zahlreichen Gerichtsverfahren, Anhörungen, Debatten, Fernsehsendungen, Publikationen usw. Die Auseinandersetzung um die

friedliche Nutzung der Kernenergie, wie es "offiziell" hieß, setzte wechselnde Schwerpunkte, fand an wechselnden Schauplätzen mit wechselnden Beteiligten statt, aber dennoch entspann sich eine Auseinandersetzung von bemerkenswerter Kontinuität und Intensität. Dabei zeigten sich erstmals Kriterien, die für weitere Auseinandersetzungen um technische Projekte typisch wurden: so zum Beispiel der enge Bezug zur Wissenschaft, der wechselseitige Zwang zur Rationalisierung der Argumentation, den sich die Kontrahenten auferlegten, oder die Ausdehnung des Horizonts in zeitlicher und sachlicher Hinsicht, durch den sich das Thema Kernenergie vom politischen Tagesgeschäft unterschied.

Der intensive Wissenschaftsbezug und die gute Ausstattung mit "counter-experts" waren besonders alarmierende Kennzeichen dieser Protestbewegung. Damit war die Vorstellung von einer einheitlichen, der Politik entrückten Wissenschaft, die in trennscharfer Arbeitsteilung zur Politik mit kühlem Kopf ihren Rat zu brennenden Fragen abgibt, vollständig und offensichtlich obsolet geworden.

Die Stichworte "Akzeptanz" und "Akzeptanzprobleme" tauchten auf (23), und damit war deutlich geworden, daß der Ausweg aus den Energiekrise via Kernenergie nicht mehr selbstverständlich gegangen werden konnte, sondern weiter in die Krise führte (24). Ende der siebziger Jahre stand die Energiepolitik an einem Punkt, an dem es sich entscheiden mußte, ob Kernenergie zukünftig öffentlich eher gestützt oder eher behindert werden würde. Symbol für die tiefe Spaltung in ein Pro- und ein Contra Lager gegenüber der Kernenergie ist die Volkabstimmung um das österreichische Kernkraftwerk Zwentendorf geblieben (25). So sah es auch innerhalb der Organisationen aus, zum Beispiel im DGB (26). Es war deshalb nicht verwunderlich, daß auch die Regierung kein klar geschnittenes Konzept hatte, wie der Auseinandersetzung zu begegnen wäre: Das Spektrum der Antworten reichte von Repression an den Grenzen der Legalität und darüber hinaus (Beispiel: Traube) über die Koppelung von Integration und Ausgrenzung (Beispiel: Doppeldemonstration von Brokdorf und Itzehoe) bis zu den komplizierten Kompromißformeln, etwa daß die Kernenergie den Restbedarf an Energie decken solle und mehr nicht oder daß Kernenergie eine Übergangsenergiequelle sei und bleiben solle.

Als greifbarer Erfolg der Protestbewegung und als Indiz dafür, wie sehr die Energiepolitik an die Wand gedrängt war, kann das faktische Moratorium für den Neubau von LWR zwischen 1978 und 1982 gelten, als die Baugenehmigung an den Nachweis gesicherter Entsorgung geknüpft wurde (27).

Zeitweise schien es so, als ob jeglicher Fortschritt in einer Teilfrage zu um so heftigeren Auseinandersetzungen und in ihrer Folge zu erheblichen Rückschlägen in der Verwirklichung des Atomprogramms führen müßte: Ein Schritt vorwärts zog zwei Schritte rückwärts nach sich. So war die Entsorgung öffentlich als die Achillesferse der Kernenergie erkannt, und jeder Versuch, dem durch eine langfristige Planung von Entsorgungskapazitäten beizukommen, führte zu regionalen und bundesweiten Auseinandersetzungen. Der Höhepunkt dessen war erreicht, als die niedersächsische Landesregierung das geplante integrierte Entsorgungszentrum in Gorleben als politisch nicht durchsetzbar ansah (28). Dies schlug dann über das nun verstärkt drohende Junktim von Entsorgung und Genehmigung für Reaktor-Neubauten auf die Kernenergie generell zurück.

Alles dies kulminierte im SNR 300: Finanzierungsvolumen, administrativer Aufwand, Sicherheit, Entsorgung, öffentliche Akzeptanz, politische Kosten - alles dies ist beim Brüter besonders krass. Der Schwerpunkt der Kernenergie-Kontroverse verlagerte sich gegen Ende der siebziger Jahre weg von den LWR und - nach Gorleben bzw. vor Wackersdorf - von der Entsorgung auf die "fortgeschrittenen Reaktorlinien" und dabei eindeutig auf den SNR.

Die Finanzierung von dessen Planung und Bau überschritt alle gesetzten und geschätzten Marken. An der fiskalischen Grenze wurde deutlich, wie eng der Spielraum geworden war. Zudem machten sich beim SNR die internationalen Restriktionen besonders bemerkbar und zwar in mehrfacher Hinsicht: Zum einen drang die US-Regierung unter Präsident Carter auf Beachtung des Proliferationsregimes und wußte dies über die Bündnisbeziehungen auch politisch zu untersetzen (29). Zum anderen war die gemeinsame Forschungs- und Entwicklungspolitik eine der Stützen, auf denen die europäische Zusammenarbeit ruhte. Beim Brüter aber gestaltete sich auch dies nicht unproblematisch. Französische Eigenentwicklungen, Ausstieg der Briten, geringe finanzielle Belastbarkeit der Niederlande und Belgiens - alles Hürden auf dem Weg nach vorne und zurück.

Inmitten dieser enger werdenden Spielräume stand der SNR im Mittelpunkt der Kernenergie-Kontroverse - zumindest in dem Teil, der überregional geführt wurde. Der SNR war Gegenstand einer Debatte, in der besonders der forschungspolitische Aspekt der Kernenergie beleuchtet wurde. Mit dem Forschungsprojekt SNR rückte die Zukunft der Kernenergie in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung, und damit zugleich die Wissenschaft. Sie war es, die über die Projekte die Zukunft der Kernenergie zu sichern versuchte. Die Brüter- und die THTR-Community kämpften um ihre forschungspolitische Position. Sie mußten sich verteidigen und die Alternativen bekämpfen und nebenbei auch noch einander in Schach halten. Den Beteiligten schwante, daß Kernkraft nicht für immer Anfang und Ende der Forschung im Feld Energiegewinnung bilden würde. Unter dem Eindruck der öffentlichen Diskussion wurden an verantwortlicher Stelle auch veränderte Prioritäten erwogen, so daß durchaus Gefahr für die Weiterführung der Forschung an den "fortgeschrittenen Reaktorlinien" in Gefahr war.

Über die dominierende Rolle bei den Reaktoren der zweiten Generation geriet damit die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesregierung selbst in den Mittelpunkt der Auseinandersetzungen. Mit dem SNR rückten also Wissenschaft und Staat ins Feuer öffentlicher Auseinandersetzungen (30). Dadurch bekam die Kernenergie-Kontroverse eine zusätzliche Brisanz, denn damit erhielt die Forschungspolitik staatlicher Instanzen und der Parteien einen zentralen Stellenwert für die Kernenergie-Kontroverse. Es kam auf die forschungspolitische Haltung der Regierungsparteien gegenüber der Kernenergie und gegenüber der weiteren Förderung der "fortgeschrittenen Reaktorlinien" an. Die forschungspolitischen Prioritäten stellten das Bindeglied zwischen energiepolitischer Auseinandersetzung und staatlichem Handeln dar.

Dabei hatten die Parteien auch ein starkes Eigeninteresse daran, die Kernenergie-Kontroverse zu entschärfen und durchzustehen (31). Denn im Zuge der breiten Diskussion um die Kernenergie formierte sich eine Protestbewegung, die Anti-AKW-Bewegung, die politisch zunächst nicht inte-

griert werden konnte. In relativ kurzer Zeit war die Bewegung so weit organisatorisch gefestigt, daß sie sich über kurz oder lang als Partei konstituieren und dann vor allem den Regierungsparteien schaden würde (32). Entsprechend unterschiedlich reagierten CDU und CSU auf der einen und SPD und FDP auf der anderen Seite.

2.1.3. Die Positionen der Parteien in der Kernenergie-Kontroverse

a) Die Position der Union: "Nicht wackeln!"

Am wenigsten berührt von der Auseinandersetzung um die Kernenergie zeigte sich die **CSU**. Bis zur Planung für eine Wiederaufarbeitungsanlage in Wackersdorf gab es auch keine spezifisch bayerischen Aspekte des Kernenergieproblems, an denen sich innerparteilicher Streit hätte entzünden können (33).

Die Devise der **CDU** war auch schon damals "Nicht wackeln!" (34). Sie setzte also geschlossen, gradlinig und kontinuierlich auf einen möglichst großen Anteil der Kernenergie an der Energieversorgung. Als Opposition bot sich in der Kernenergiefrage die Gelegenheit, Profil gegenüber der zu Kompromissen und zum Taktieren gezwungenen Regierung zu zeigen. Die CDU stand zwar nicht vollständig geschlossen hinter der Kernenergie (Beispiel: Gruhl), und sie zeigte dort, wo sie in der politischen Verantwortung stand, wie in Baden-Württemberg oder in Niedersachsen, durchaus Gespür für die politischen Gegebenheiten, als zum Beispiel ein CDU-Ministerpräsident auf den Baubeginn in Wyhl verzichtete oder ein anderer das integrierte Entsorgungszentrum in Gorleben als "derzeit politisch nicht durchsetzbar" bezeichnete.

Als Opposition im Bundestag aber nutzte sie die Gelegenheit, die sich beim Brüter bot, um die Regierung unter Kanzler Schmidt öffentlich vorzuführen. Sie ließ sich auf keine Kompromisse ein, sondern stellte Maximalforderungen auf: Beide Prototypen - SNR und THTR - in Betrieb nehmen und weiter fördern, notfalls müsse der Bund die Landesregierung in NRW anweisen. Da dies angesichts des Kräfteverhältnisses so einfach nicht möglich sein würde, mußte auf der Bundesregierung ein Schatten von Unfähigkeit bleiben - und diesen Eindruck in der Öffentlichkeit zu erwecken, war das Ziel der CDU in Bonn.

Vor allem wußte man sich damit vor einer Klientel aus Wählern und Interessenverbänden als eine Partei zu profilieren, die konsequent die Lehren aus der Ölkrise zieht, die unbedingt zur Industriegesellschaft steht und die weder taktische Rückzüge noch Kompromisse mit grünen Strömungen innerhalb und außerhalb der etablierten Parteien braucht. Je düsterer die Zerwürfnisse der Regierung gemalt wurden, desto heller konnte der Stern der Opposition leuchten.

b) Die Position der FDP: Die Fünf-Prozent-Hürde im Blick

Den Eindruck von Zerrissenheit und interner Blockade öffentlich zu verstärken, fiel bei der FDP nicht sonderlich schwer: In der besonderen Position dieser Partei, immer knapp an der Grenze politischen Überlebens, war sie vor allem von dem Kampf verschiedener Auffassungen geprägt, wie am besten das notwendige Profil zu gewinnen sei und welche Klientel einen Wahlerfolg sichere. Dabei gab es wenig Spielraum für Experimente oder für Aufschub.

Die Partei war am Ende der siebziger Jahre im Bund und im Land NRW an der Regierung beteiligt; auf beiden Ebenen wurden von FDP-Protagonisten jeweils unterschiedliche Haltungen zur Kernenergie vertreten. Während ein stark von Wirtschaftsinteressen geprägter Flügel, für den der damalige Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff stehen mag, für den weiteren zügigen Ausbau der Kernenergie plädierte, bezog ein anderer Flügel, der sich eher auf eine umweltbewußte Klientel orientierte, Stellung gegen den weiteren Ausbau der Kernenergie und wählte den Brüter als Symbol. Dieser Flügel war auf der Bundesebene sogar im Kabinett präsent (Innenminister Baum), vor allem aber auf der Landesebene rührig: Der Wirtschaftsminister in Nordrhein-Westfalen, Riemer, blockierte mit Blick auf die bevorstehenden Wahlen und in Sorge um einen Erfolg der dabei neu kandidierenden "grünen Listen" alle weiteren Entscheidungen für den Brüter, insbesondere die fällige Teilerrichtungsgenehmigung, und löste so eine akute Krise um den Brüter aus. In Sachen Brüter war spätestens ab diesem Zeitpunkt die Bundes- wie auch die Landespartei gefordert. Denn jede Entscheidung, wie auch immer sie ausfiel, würde ins Fleisch schneiden. Entsprechend heftig waren die internen Debatten, z.B. auf den Parteitag in Kiel 1977 und Mainz 1978; entsprechend knapp und unvorhersehbar fielen dort die Entscheidungen aus.

c) Die Position der SPD: "Ein entschiedenes Sowohl-Als auch!"

Die SPD wies im Themenfeld Kernenergie ein breites Spektrum von unterschiedlichen Interessenkonstellationen und Kalkülen auf. Unterschiedliche Rahmenbedingungen einzelner Parteigliederungen und unterschiedliche Einschätzungen der Wahlchancen verhinderten, daß ein parteipolitisches Kalkül innerhalb der SPD einen Konsens in der Energiepolitik stiften konnte (35). So war die SPD in Nordrhein-Westfalen auf den Vorrang der Kohle in der Energiepolitik ausgerichtet. Aber gerade deshalb trat sie für einen Ausbau der Kernenergie ein, um den Energieversorgungsunternehmen eine Mischfinanzierung zu sichern. So engagierte sich die SPD in Hessen aus Gründen der Parteiräson und wegen der Koalition mit der FDP für eine Wiederaufarbeitungsanlage in Hessen. Andere Gliederungen, wie die SPD in Schleswig-Holstein, plädierten hingegen mit Blick auf "DIE GRÜNEN" für einen Ausstieg aus der Kernenergie. Wieder andere bemühten sich um Integration der gegensätzlichen Standpunkte - ein mehrfacher Spagat.

Einzelne Projekte und Probleme wurden zu Brennpunkten der innerparteilichen Auseinandersetzung - die Örtchen Brokdorf und Kalkar haben so einen Platz in der historischen SPD-Topologie neben Gotha, Prag und Godesberg gewonnen. An den konkreten Projekten stießen unterschiedliche

Überlegungen aufeinander, wie und wodurch die Partei gestärkt werde. Die einen argumentierten, die Regierung und insbesondere der Kanzler, der seine ganze Autorität in die Waagschale "Pro Kernenergie" geworfen hatte, müßten gestützt werden. Dies wäre die einzige Strategie für die Partei, um an der Regierung zu bleiben. Die anderen argumentierten, nur bei Distanz der Partei zur Regierung werde nach außen Glaubwürdigkeit bewahrt und eine Integration der Ökologiebewegung möglich. Von allen Parteien entwickelte die SPD sozial und kognitiv die intensivsten Beziehungen zu dieser Bewegung, die sich aus dem Anti-AKW-Protest herauszubilden begann und in Richtung auf eine eigene Partei marschierte.

Das Kräfteverhältnis zwischen diesen beiden Argumentationspositionen ist an Abstimmungen auf den Parteitag ablesbar, insbesondere an den Parteitagen 1977 in Hamburg und 1979 in Berlin (36). Dabei wurde in Hamburg die entscheidende Kompromißformel geprägt, die eine Integration der internen Positionen ermöglichte und die auch zum Leitbild der Politik in der Kernenergie-Enquete werden sollte. In dem entsprechenden Beschluß des Hamburger Parteitages wird aufgeführt, daß "gegenwärtig" ein "grundsätzlicher Verzicht auf Kernenergie und ein verstärkter Bau von Kernkraftwerken" nicht vertretbar seien. "Daher muß die Option für die Kernenergie offengehalten und die Option, künftig auf Kernenergie verzichten zu können, geöffnet werden" (37). Diese weitgehend von Eppler (38), Hauff und Ehmke (39) geprägte Kompromißformel ist kein Formelkompromiß, da sie eine substantielle Politik durchaus ermöglichte (40). Die "Zwei-Optionen-Lehre" (Steger) hat über den taktischen Effekt der Pazifizierung hinaus eine grundsätzliche energiepolitische Bedeutung. Ihre Kompliziertheit entspricht der Komplexität der tatsächlichen Lage in diesem Politikfeld. Aber die Tauglichkeit dieser allgemeinen Formel mußte sich an einer sozialdemokratischen Haltung gegenüber dem SNR 300 beweisen, denn hier war durch die Kreuzung von Bund und Land und durch die vielen Aspekte eine besonders komplizierte Situation entstanden.

Diese Situation erhielt zum Zeitpunkt 1978/1979 zusätzliche politische Brisanz durch den heraufziehenden Bundestagswahlkampf: Die Wahlen 1976 waren knapp ausgefallen, und es zählte bereits 1978 jeder Medienpunkt. Angesichts verschlissener Gemeinsamkeiten zwischen SPD und FDP und unter den schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hatte die Person Helmut Schmidt ein erhebliches Gewicht für den Wahlkampf. Im Aufwind nach Mogadischu suchte der sich innerhalb und außerhalb der Partei als entscheidungsfreudig und durchsetzungsstark zu profilieren - dies brachte ihn in Konfrontation mit denjenigen innerhalb der Partei, die strittige Fragen eher durch Taktieren und Integration lösen wollten. Innerparteilich und im Kampf der Parteien um den Wähler stellte der Brüter folglich ein Feld dar, auf dem sich sozialdemokratisches Profil zeigen ließ, auf dem der Kanzler in positiver oder in negativer Weise vorgeführt werden konnte: positiv als entschlossen, Zukunftsfragen verbindlich zu beantworten; negativ als unfähig, sich gegenüber seiner Partei und Fraktion durchzusetzen.

2.1.4. Stellenwert des Bundestages

a) Der Bundestag: Außerhalb des Kernenergie-Kartells

Von den Ausgangsbedingungen her hätte dem Bundestag eigentlich keine gewichtige Rolle bei der Klärung des politischen Schicksals des SNR 300 zufallen dürfen. Über die Jahrzehnte hinweg war die politische Gestaltung der Kernenergie von einem nicht-parlamentarisch organisierten Kartell aus Wissenschaft, Wirtschaft und Administration bestimmt worden. Die Aufgaben, die in diesem Zusammenhang dem Parlament verblieben, erforderten keine besondere politische Beweglichkeit: Die Bewilligung von Haushaltsmitteln geschah routiniert, und mit dem Atomgesetz stand eine ausreichende rechtliche Grundlage zur Verfügung (41). Dadurch wurde der Bundestag immer weiter an den Rand des Geschehens gedrängt: Der Staat agierte zwar vielfältig im energiepolitischen Bereich. Das Schwergewicht lag dabei auf der Exekutive, insbesondere auf der Administration; die Judikative wurde vom Bürgerprotest ins Spiel gebracht, während die Legislative und vor allem der Bundestag demgegenüber zurücktraten.

Dennoch ging die Auseinandersetzung über die Kernenergie auch am Parlament nicht spurlos vorüber. Im Vollzug seiner Aufgaben fand sich der Bundestag immer mal wieder innerhalb der Arena, in der die Kernenergie-Kontroverse ausgetragen wurde (42). Vor allem, als der gesellschaftliche Protest auf die Parteien übersprang, wurde der Bundestag zum Forum, auf dem innerhalb der Fraktionen und zwischen ihnen um die rechte Energiepolitik gestritten wurde. Weil der Bundestag nicht im Zentrum der Auseinandersetzungen lag, wurde er mit Zeitverzögerung erreicht. Von daher konnte auch bei den ersten Anzeichen für ein Abebben der Protestbewegung noch keine Entwarnung für den Bundestag gegeben werden. Aber Kernenergie blieb ein Thema, das im Bundestag auf eine vergleichsweise gedämpfte Resonanz stieß. Denn die CDU/CSU hatte keine Veranlassung, die Kernenergiefrage zu thematisieren, weil sie mit der Regierung in der Sache weitgehend konform ging; die Regierungsfractionen konnten dem Protest nur zurückhaltend parlamentarisches Gehör verschaffen, da er sich gegen die Regierung richtete und SPD- und FDP-Fraktion sich in der Pflicht sahen, die Regierung zu stützen.

b) Ersatzforum Gerichte

Die Gerichte waren nicht durch derlei politische Rücksichtnahmen gebunden. Sie öffneten sich dem gesellschaftlichen Protest und nahmen wohl oder übel politische Aufgaben wahr (43). Wenn ein vorläufiger Baustopp über ein Kernkraftwerk verhängt wird, weil eine Planeinsicht nicht rechtzeitig ermöglicht worden ist, so geschieht dies auf Basis der Verletzung eines individuellen Rechts. Wenn aber 100 derartige Klagen angestrengt werden und nach dem Verfahren um das Recht auf Planeinsicht schon wieder weitere, zeitraubende Verfahren um andere individuelle Rechte in ähnlicher Größenordnung absehbar sind, dann äußert sich über den Weg der individuellen Klage ein kollektiver Protest, der keine explizit politischen Kanäle gefunden hat, um sich in die politische Beschlußfassung einzufädeln.

Mit solchen politischen Aufgaben war der gerichtliche Weg aber überfordert - die Dauer der Verfahren indizierte dies. Beim SNR 300 wurde das politische Defizit besonders deutlich. Das Oberverwaltungsgericht Münster fragte 1977 in einer denkwürdigen Entscheidung, ob der Bau des SNR 300 mit seinem spezifischen Gefährdungspotential überhaupt noch durch das Atomgesetz gedeckt wäre; ob die Durchführung des Baus der Exekutive überlassen bleiben könnte oder ob es eines eigenen Beschlusses des Bundestages bedürfte. Diese Frage wurde an das Bundesverfassungsgericht zur Klärung überwiesen. Das Bundesverfassungsgericht verneinte dies 1978 in seinem aus verschiedenen Gründen zentralen "Kalkar-Urteil", aber die Begründung dafür blieb auch dabei notwendig eine juristische.

In politischer Hinsicht aber wurde durch dieses Verfahren ein eklatantes Defizit deutlich: Selbst ein Oberverwaltungsgericht bezweifelte, ob die im Atomgesetz niedergelegte Akzeptanz des Risikos ausreicht. Wie sollten da engagierte oder unmittelbar betroffene Bürger sich dem institutionalisierten Gang der Dinge überantworten? Angesichts des Stellenwerts, der dem SNR 300 als Auftakt zu einer Plutoniumwirtschaft zugemessen wurde, war nicht aus juristischen, aber aus politischen Gründen eine explizite Entscheidung des Parlaments unabdingbar, um Folgebereitschaft zu sichern. Dafür ist die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts nur ein einzelnes Indiz (44).

c) Engpässe: Parlamentarische Auseinandersetzungen um das Budget

Parallel dazu lief die Zeit ab, in der Mittel für Planung und Errichtung der "fortgeschrittenen Reaktorlinien" ein durchlaufender Haushaltsposten unter vielen anderen war. Die Kosten explodierten, und sie blockierten im Haushalt des Bundesministers für Forschung und Technologie (BMFT) alle anderen Vorhaben. Dadurch entspann sich ein Kampf um Prioritäten - auch zwischen den beiden Reaktorlinien. Ganz oben auf der parlamentarischen Forderungsliste stand, daß zukünftige Haushaltsbelastungen transparent zu werden hätten.

Auf diese Weise war abzusehen, daß von nun an der Brüter kontinuierlich und nachdrücklich im Bundestag thematisiert werden würde; er avancierte zum Streitpunkt zwischen Ausschüssen und innerhalb der Ausschüsse. Dabei waren es vor allem Abgeordnete aus den Regierungsfractionen, von denen der Brüter unter dem Budgetaspekt thematisiert wurde. Der stillschweigende kernenergiepolitische Konsens mit der Opposition wurde von Seiten der Mehrheitsfractionen durchbrochen: Mißtrauisch wurden vor allem über den SNR 300 hinausgehende Festlegungen beäugt, etwa in Richtung einer Vorab-Finanzierung des Nachfolgebrüters, des SNR 2.

d) Baustopp oder Aufschub?

Auf diese Weise gewann der Bundestag an Boden im politischen Geschehen um den SNR 300 zurück. Je umstrittener der Brüter vor allem in den Regierungsparteien in Bund und NRW wurde, desto größere Bedeutung kam den Haushaltbeschlüssen und den energiepolitischen Entschlüssen des Bundestages zu. Ausdruck und Höhepunkt dessen war der sogenannte Vorbehalt, der unmittelbare Anlaß für die Kernenergie-Enquete (45): Ein Beschluß des Bundestages, den Bau des

SNR 300 zunächst zu stoppen, wurde dadurch abgewendet, daß der Bundestag zwar den Weiterbau des SNR befürwortete, sich aber eine erneute Entscheidung über die Inbetriebnahme ausdrücklich vorbehielt. Dieser Vorbehaltsbeschluß im Dezember 1978 sicherte dem Bundestag eine Schlüsselposition bei der Inbetriebnahme des SNR und für die Zeit bis dahin. Während der parlamentarischen Diskussion im Vorfeld des Vorbehaltsbeschlusses wurden erhebliche Schwierigkeiten vor allem in zweierlei Hinsicht sichtbar:

- Schwierigkeiten des Bundestages, politisches Gewicht zu erlangen, also sich gegen Verwaltung und Parteispitzen durchzusetzen;
- Schwierigkeiten des Bundestages, die kognitiven Herausforderungen zu meistern, also Informationen zu bekommen und zu verdichten, Trends festzustellen und Risiken zu erkennen.

Der SNR 300 war auch in dieser Hinsicht ein Forschungs- und Entwicklungsprojekt, als er dem Bundestag schlaglichtartig einige seiner politischen und kognitiven Defizite aufzeigen konnte.

2.1.5. Fazit: Der SNR im Brennpunkt der Kontroverse

Im Hintergrund der KE8 steht die entfaltete Kernenergie-Kontroverse am Ende der 70er Jahre. Die ruckartige Verteuerung der fossilen Energie warf für Politik und Wissenschaft die Frage nach dem zukünftigen Energiesystem auf. Diese Frage wurde unterschiedlich und widersprüchlich beantwortet, wobei die Kontroverse ihre maßgeblichen Formen außerhalb des Parlaments fand: in Fernsehdiskussionen, an den Bauzäunen, vor Gericht. Allerdings blieben Themen und Akteure dieser Kontroverse nicht ohne Wirkung auf die Parteien, und über die Regierungsfractionen erreichte der Protest auch das Parlament. Dort ergaben sich eigenartige Konstellationen: Einer kernenergiefreundlichen CDU/CSU-Fraktion im Bunde mit einer mehrheitlich regierungsstützenden SPD- und FDP-Fraktion standen kernenergiekritische Minderheiten in den Regierungsfractionen gegenüber.

Den Hintergrund der KE8 insbesondere ein spezifischer Ausschnitt aus der Kernenergie-Kontroverse, nämlich der Streit um den Brüterprototyp, um den SNR 300. SNR steht für "Schneller Natriumgekühlter Reaktor" und mit "300" ist die energetische Leistung in Megawatt bezeichnet. Es handelt sich um einen Brutreaktor, der, sofern alles läuft, wie es soll, aus Plutonium nicht nur Energie erzeugt, die zu Strom umgewandelt werden kann, sondern der auch ansonsten nutzloses Uran 238 in Plutonium umwandeln kann, so daß hinterher mehr verwertbarer Brennstoff zur Verfügung steht, als vorher in den Kern gepackt worden war. Der SNR 300 ist ein Forschungsprojekt, es ist kein Kraftwerk, an dem sich schon die Rentabilität dieser Maschine zeigen ließe, sondern eine Versuchsanlage, mit der die **technische** Entwicklung vorangetrieben werden soll. Dies bedeutet, die physikalische und chemische Möglichkeit zu erproben, bedeutet aber auch, die ökonomische und die politisch-administrative Seite eines solchen Projekts zu erforschen: Wie ist das Projekt international zu finanzieren? Wie ist ein Konsortium zu organisieren? Wie ist das Genehmigungsverfahren anzulegen? Wie sind die Anforderungen an die Ausbildung der Beschäftigten? Wie ist ein solches Verfahren parteipolitisch und öffentlich abzudecken?

Gerade bei der "öffentlich-rechtlichen" Seite dieses Vorhabens konnten schon in einem sehr frühen Stadium wertvolle Erfahrungen gesammelt werden.

Die Baustelle in Kalkar wurde nicht unbedingt in jeder Podiumsdiskussion über Kernenergie thematisiert, und hier versammelten sich auch nicht die meisten Demonstranten. Zeitweilig rückten Gorleben, Brokdorf, Grohnde oder die verschiedenen Standorte für die Wiederaufarbeitungsanlage in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung über die Kernenergie. Aber der SNR bildete aus vielen Gründen den Fluchtpunkt der Kernenergie-Kontroverse:

- Er ist Garant einer langfristigen nuklearen Option, nämlich Dreh- und Angelpunkt eines entfalteten Plutoniumkreislaufs. Mit ihm verliert die Nuklearenergie den Charakter der Übergangsenergiequelle. In ihm kulminieren also die **Chancen der Nuklearenergie**.
- Er bündelt nahezu alle Probleme der Nuklearenergie: das Schadenspotential des Plutoniuminventars, die Investitionskosten, die Folgeaufwendungen, die internationalen Verwicklungen. In ihm kulminieren also die **Risiken der Nuklearenergie**.
- Er ist mehr als alles andere in der Option auf Nuklearenergie ein Ausdruck staatlicher Aktivität. Selbst die Entsorgung ist mehr eine Angelegenheit der Betreiber, als es der SNR ist. In ihm wird deutlich, wie auf bundespolitischer Ebene die Energielandschaft bzw. ihre technischen Möglichkeiten gestaltet werden sollen. Hier ist der Staat nicht über aufsichtsführende oder Rahmen setzende Tätigkeiten einbezogen, sondern direkt als Förderer und Steuerer: ohne Bundesregierung kein Brüter. In dem Brüter kulminieren also die **staatlichen Möglichkeiten** im Bereich der Energiepolitik.

Dann aber bekommt eine Auseinandersetzung um den Brüter weitere und grundlegende Dimensionen. Wenn hier nicht das RWE oder der TÜV oder einzelne Parteitagebeschlüsse, sondern die energiepolitischen Entscheidungen der Bundesregierung auf den Prüfstand kamen, dann stand zugleich in Frage, inwieweit Energiepolitik und Strukturpolitik der Bundesregierung, inwieweit ihre politischen Entscheidungen überhaupt noch auf Folgebereitschaft rechnen konnten.

Die Auseinandersetzung zwischen Kernkraftgegnern und -befürwortern in der SPD und in der SPD-Fraktion mußte durch komplizierte Formeln in politisch akzeptablen Grenzen gehalten werden. Dies erhielt besondere Brisanz dadurch, daß die Bundestagswahl 1980 begann, ihre Schatten vorauszuwerfen und aus der Anti-AKW-Bewegung heraus sich die DIE GRÜNEN als Partei formiert hatten.

Dies alles waren Indizien dafür, daß beim Brüter das Tuch der Legitimität dieser Regierung und ihrer Politik fadenscheinig zu werden drohte. Die Ressource Legitimation wurde knapp: Weder konnten sich die Entscheidungen auf breite gesellschaftliche Zustimmung stützen noch auf einen einhelligen Konsens der Wissenschaft, noch standen alle staatlichen Gliederungen hinter dem Brüterprojekt. Als nun auch noch im internationalen Maßstab die Brüterfront bröckelte und auch innerhalb der Regierungsparteien die Kontroverse sich zuspitzte, wurde es eng.

Mit Zeitverzögerung hatte die Kontroverse das Parlament erreicht, um hier vor allem die Dimension der Legitimation deutlich zu machen. Beim Brüter kulminierten also vor allem die Legitimationsprobleme - er drohte, zu einem Symbol für den Autoritätsverlust dieser Regierung und für Unregierbarkeit schlechthin zu werden.

Auf diesem Hintergrund gilt es nun, das Profil der KE8 zu skizzieren.

2.2. Abriß der ersten Kernenergie-Enquete

Der Hintergrund der KE8 ist nun ein wenig ausgeleuchtet, und es wird deutlicher, in welchem Spannungsfeld sich diese TEK bewegte. Über die KE8 selbst ist damit noch nicht viel gesagt; denn sie ist keine notwendige Folge aus den Bedingungen, die ich aufgezeigt habe, sondern Teil einer Entscheidung des Bundestages und seiner Akteure, die auch hätte anders ausfallen können. Die Einsetzung der KE8, ihr Verlauf und ihre Wirkungen ergeben sich nicht zwingend aus dem allgemeinen energiepolitischen Kontext. Der macht die KE8 möglich, aber nicht notwendig. Um zu erklären, wie es zur KE8 kam und welchen Verlauf sie nahm, bedarf es feinerer Analyseschritte. Dem dienen die weiteren Ausführungen. Ein erster Schritt ist die Rekonstruktion von Vorfeld, Verlauf und Ergebnis, sozusagen des historischen Ablaufs der KE8. Ich will mit einer Zeittafel beginnen, die ein Gerüst für die Darstellung liefert (46).

2.2.1. Zeittafel: Die erste Kernenergie-Enquete in ihrem politischen Umfeld

1976

November Die Auseinandersetzungen um das Kernkraftwerk Brokdorf führen zu heftigen Diskussionen innerhalb der SPD und der FDP im Anschluß an die gewonnene Bundestagswahl.

1977

Februar Gorleben wird als Standort für das geplante "Integrierte Entsorgungszentrum" benannt. Demonstration gegen Brokdorf an zwei Orten (Bauplatz und Itzehoe). Ausschuß für Forschung und Technologie (AFT) überprüft Förderung der Reaktorlinien.

März Gewalttätige Auseinandersetzungen bei Demonstrationen in Grohnde. Maßnahmen gegen Klaus Traube werden bekannt. Erste Fortschreibung des Energieprogramms: Hohe Zuwachsraten, Zubau von Kernkraftwerken (KKW), kein Öl/Gas für Strom, Entsorgung.

April US-Präsident Carter kündigt Rückzug aus Brütertechnik an (möglicher Plutoniummißbrauch). Fachkonferenz der SPD zum Thema "Energie, Beschäftigung, Lebensqualität" in Köln. Bundeskanzler und Ministerpräsidenten der Länder beschließen Entsorgungskonzept.

Mai Im Haushaltsausschuß (HHA) sorgen SPD-Abgeordnete aus Schleswig-Holstein dafür, daß weitere Mittel für SNR 300 vorerst zurückgestellt werden (im Oktober aufgehoben). In Verhandlungen mit Matthöfer (BMFT) geht es u.a. darum, daß der SNR zwar weitergebaut, aber über die Inbetriebnahme parlamentarisch entschieden und daß eine EK zur Kernenergie eingesetzt werden soll.

Juni "Jahrhundertvertrag" zwischen Bergbau und Energieversorgungsunternehmen (EVU) geschlossen.

August Weltwirtschaftsgipfel beschließt die Durchführung einer "Internationalen Bewertung von Kernbrennstoffkreisläufen" (INFCE). OVG Münster setzt Verfahren um SNR aus und legt dem Bundesverfassungsgericht die Frage vor, ob SNR eine politische Grundsatzentscheidung des Bundestages erfordert. In FDP und SPD gewinnen die Stimmen die Oberhand, die eine Koppelung von Baugenehmigungen für KKW an Fortschritte in der Entsorgung vorsehen (faktisches Moratorium).

September Landesregierung NRW fordert grundsätzliche Stellungnahme der Bundesregierung zum SNR; vorher keine Teilerrichtungsgenehmigung. Demonstration in Kalkar gegen SNR mit polizeilichen Präventivmaßnahmen im ganzen Bundesgebiet. Sperrung der Mittel zum SNR 2 (Nachfolgebrüter) durch HHA.

Oktober Bundesregierung erwägt, Reaktorlinien gesetzgeberisch abzusichern (Einbeziehung des Bundestages). Beschluß der SPD-Fraktion bei einer Gegenstimme (H.B.Schäfer): Weiterbau des SNR, aber vor Inbetriebnahme parlamentarische Entscheidung auf dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen (US-Brüterstopp). Entsprechende Beschlüsse in AFT und HHA. Gründung des Instituts für angewandte Ökologie in Freiburg. Kongreß der CDU zu "Energie und Umwelt".

November SPD-Parteitag in Hamburg: Energiepolitik im Mittelpunkt. Optionsformel entwickelt. Auseinandersetzungen über die Koppelung der Genehmigung von KKW und Fortschritten in der Entsorgung. Eine EK zur Überprüfung des Genehmigungsverfahrens, insbesondere zu der Sicherheitsbeurteilung soll eingesetzt werden. Bundestag soll Grundsatzentscheidung über Inbetriebnahme des SNR 300 und Einführung des Brutreaktors treffen. SPD will "Fachkommission" zur Vorbereitung dieser Entscheidung einsetzen.
FDP-Parteitag in Kiel: Bemühen um einen Kernenergiekompromiß (Kernenergie zur Restbedarfsdeckung). Parlamentarisierung der energiepolitischen Entscheidungen gefordert.
CDU beschließt energiepolitisches Programm: weitgehende Übereinstimmung mit der Regierungspolitik.

Dezember Zweite Fortschreibung des Energieprogramms: Kohlevorrang und begrenzter Ausbau der Kernenergie.

1978 (47)

Januar Bund-Länder-Programm zur Einsparung von Heizenergie von Bundesbauminister vorgelegt. Länder pochen auf Kompetenzen.

Februar NRW-Wirtschaftsminister Riemer rückt von SNR 300 ab.
Hauff wird BMFT.

April Debatte des Bundestages über mögliches "Vorschaltgesetz" zum Atomgesetz (Regelung der Genehmigungsfähigkeiten). Rede Ueberhorst: Plädoyer für parlamentarische Kompetenzen beim SNR. Pläne zur EK weiterhin akut.

Juni FDP scheitert bei Wahlen in Hamburg und in Niedersachsen an der 5 %-Hürde (jeweils andere Koalitionsaussage).

Juli Bund-Länder-Programm für heizenergiesparende Investitionen tritt in Kraft (Umfang: 4,3 Mrd.DM).

August Bundesverfassungsgericht: SNR vereinbar mit Atomgesetz. Parlamentsbeschluß nicht erforderlich. Restrisiko tragbar (Begründung wird im Dezember veröffentlicht).
Verhandlungen zwischen Bund und Niedersachsen über das Entsorgungszentrum.

September Riemer schlägt vor, SNR weiterzubauen, aber umzurüsten (kein Brüten, keine Plutoniumherzeugung). Kritik von allen Seiten.
Antrag der Arbeitsgruppe Forschung und Technologie in der Fraktion der SPD auf Einsetzung einer EK zur "Kernenergie". CDU/CSU dagegen, FDP uneins.

Oktober Landtagswahlen in Hessen und Bayern.
Regierungserklärung NRW-Ministerpräsident Rau: Kohle hat Vorrang in NRW. Keine weiteren KKW in NRW. Keine klare Aussage zum Riemer-Vorschlag. Baum (Bundesminister des Inneren) will nicht in Genehmigungsverfahren eingreifen (keine Anweisung).
Schmidt fordert von Rau, Teilerrichtungsgenehmigung (TEG) zu erteilen
Schmidt und Hauff planen Aktion, mit der verworrene Lage um SNR geklärt werden soll ("Befreiungsschlag").
Konzept zur Untersuchung der Sozialverträglichkeit von Energiesystemen durch Meyer-Abich geht an Hauff (BMFT).

November Hauff verhandelt mit Ueberhorst über eine EK.
 Klausursitzung der Landesregierung NRW: Bundestag soll "Jahrhundertentscheidung" treffen (evtl. Änderung des Atomgesetzes).
 Die österreichische Bevölkerung spricht sich mit knapper Mehrheit gegen die Inbetriebnahme des KKW Zwentendorf aus.
 FDP-Parteitag in Mainz beschließt: "Kommerzielle Nutzung der Schneller-Brüter-Technologie" wird abgelehnt. Keine weiteren TEG für den SNR, bevor eine EK zum Schnellen Brüter nicht berichtet hat (Baustopp). Bundesminister der FDP erreichen, daß der Beschluß in einer Einleitung als Verhandlungslinie relativiert wird.
 SPD und FDP im AFT fordern Beteiligung von Kernenergiekritikern an Phase 2 der Risikostudie Deutsche Kernkraftwerke.
 Koalitionsausschuß aus FDP- und SPD-Fraktion (u.a. Laermann, Baum, Ueberhorst, Hauff) versuchen, aus FDP-Parteitagsbeschluß eine machbare Entscheidung zu formen. Entwurf für eine Resolution des Bundestages: Weiterbau (sofortige Erteilung der dritten TEG); EK zur Inbetriebnahme und zu weiteren Perspektiven (SNR 2); erst nach EK Entscheidung über Inbetriebnahme; keine Änderung der technischen Konzeption des SNR; Landesregierung verschiebt ihre Entscheidung, bis die Bundestagsresolution verabschiedet ist.

Dezember Einstellung der iranischen Öllexporte ("Zweite Ölkrise").

(4) FDP-Fraktionssitzung: Fünf Abgeordnete halten am Baustopp fest, stimmen in Probeabstimmungen gegen den Resolutionsentwurf (sogenannte Brüterrebelln). Damit ist Mehrheit für Regierung nicht gesichert.

(5) Erneute Sitzung des Koalitionsausschusses: Ausweitung des Kommissionsauftrages auf nicht-nukleare Energiezukunft.

(7) Antrag der SPD- und der FDP-Fraktion auf Einsetzung einer Kernenergie-Enquete (geringfügig abweichender Antrag der CDU/CSU-Fraktion auf Einsetzung wird am 11.12. eingebracht).

(8) "Brüterrebelln" signalisieren Einlenken Bundesverfassungsgericht veröffentlicht Begründung für Entscheidung im August. Parlamentsbeschluß nicht erforderlich, da Entscheidung über SNR durch die Exekutive vom Atomgesetz gedeckt.

(11) Genscher und Mischnik kündigen Rücktritt an, wenn Fraktionsdisziplin versagt.

(12) Angehörige der SPD-Fraktion drohen, daß, wenn Resolution der Regierungsfaktionen unterliegt, eine durchweg brüterfreundliche Resolution gemeinsam mit der CDU/CSU-Fraktion verabschiedet wird (Bundesregierung solle Landesregierung NRW anweisen, die TEG zu erteilen).
 Angehörige der FDP-Fraktion drohen, der CDU/CSU-Resolution zuzustimmen, wenn Mehrheit für Resolution der Regierungsfaktionen nicht gesichert wird.

(13) Kabinettsitzung zur Brüterproblematik.

(14/15) Bundestag beschließt (230:225:6): Weiterbau des SNR, aber vor der Inbetriebnahme erneute Entscheidung ("Vorbehalt"). Zur Vorbereitung der Entscheidung wird EK eingesetzt (Anträge von SPD/FDP und von CDU/CSU an AFT überwiesen). "Brüterrebelln" enthalten sich nach erneuter Rücktrittsdrohung in Fraktionssitzung. Rede Ueberhorsts.

(20) Landesregierung NRW erteilt TEG.

(21) Schmidt und Albrecht einigen sich über Kosten des Entsorgungszentrums Gorleben.
 DGB schlägt direkte Entlagerung ohne Wiederaufarbeitung bei Rückholbarkeit der Abfälle als Entsorgungslösung vor.

1979

Januar Kältewelle in Mitteleuropa; Stromausfall in Wien; erster Smogalarm im Ruhrgebiet.

Februar AFT beschließt Aufgabenkatalog für EK; Mitgliederzahl und Frist umstritten.

- März** Beginn der Bohrung in Gorleben.
Landesregierung in Niedersachsen (NDS) veranstaltet die Anhörung "Rede-Gegenrede" zum geplanten Entsorgungszentrum.
Demonstration in Hannover gegen Entsorgungszentrum.
Störfall in Harrisburg.
Hauff legt ein "Exposé zur Energiepolitik" vor, in dem Energieversorgung mit und ohne Kernenergie beschrieben wird.
- Bundestag beschließt einstimmig Einsetzung der Kernenergie-Enquete.
- April** Weitere Auseinandersetzungen innerhalb der SPD um Kernenergie.
Wahl in Schleswig-Holstein (Matthiesen scheidet knapp).
- Mai** Kabinett beschließt moderate Energiesparmaßnahmen (Senkung des Erdölverbrauchs).
Ministerpräsident NDS Albrecht: Wiederaufarbeitungsanlage (WAA) in Gorleben "politisch nicht durchsetzbar", aber Zwischenlager und Erkundung des Endlagers.
Eppler legt ein "Alternativszenarium für Energiepolitik" vor.
- Erste konstituierende Sitzung der EK: Arbeitsprogramm, Wahl des Vorsitzenden, Zielsetzung.
Zweite Sitzung: Arbeits- und Zeitplanung.
- Juni** Neuer Ölpreisschub.
Kabinett zur Energiepolitik: Schmidt will klares Votum zur Kernenergie. Konfrontationskurs.
Hauff macht neue Vorschläge zur Energieeinsparung, die vom Kabinett verworfen werden.
Beruhigung der Energiedebatte wird auf FDP-Parteitag in Bremen deutlich.
HHA hebt Sperrung der Gelder für Sachverständige der KE8 auf.
- Dritte Sitzung: Terminierung der Brüterentscheidung. Überlegungen zu Szenarien und Kriterien. Arbeitsprogramm.
- Juli** Bundestag debattiert über Energiepolitik (Rede von Ueberhorst).
Hauff startet weiteren Anlauf, schärfere Energiesparvorschläge im Kabinett durchzusetzen (Tempolimit, Fernwärme u.a.). Widerstand von Schmidt und Lambsdorff.
- Sitzungen der Arbeitsgruppen (Sachverständige) der KE8.
- August** "Deutsche Risikostudie Deutsche Kernkraftwerke" wird veröffentlicht
- September** Neues Bund-Länderkonzept zur Entsorgung nach dem Scheitern des integrierten Zentrums (parallele Untersuchung von Wiederaufarbeitung und direkter Endlagerung).
Genehmigung von KKW gesichert (Abklingbecken, Zwischenlager, Endlager).
"Kommission Energiepolitik" beim Parteivorstand der SPD legt Zwischenbericht vor: Parallele Verfolgung der Optionen. Entscheidungen noch nicht möglich.
- Vierte Sitzung: Erstellung von Szenarien und von Kriterien zur Bewertung wird beschlossen und vorbereitet.
Fünfte Sitzung: Information über Entsorgungskonzept (Hartkopf).

- Oktober** Demonstration in Bonn gegen Kernenergie.
Hessen soll Standort für Wiederaufarbeitungsanlage (WAA) werden.
SPD-Vorstand bestärkt die Bindung von Inbetriebnahme von KKW an Entsorgungsschritte, verwirft aber einen Antrag von Ueberhorst und Eppler, in dem auch der Bau von KKW an Entsorgungsmöglichkeiten gekoppelt wird (Vorbereitung für Bundesparteitag in Berlin).
Antrag Meyer-Abich an BMFT zur Finanzierung eines Forschungsprojekts zur Sozialverträglichkeit von Energiesystemen.
- Sechste Sitzung: Anhörung zum ökonomischen Strukturwandel und Energiebedarf.
Siebte Sitzung: Diskussion über Kriterien zur Bewertung von Energieversorgungssystemen.
- November** Achte Sitzung: Diskussion um Akzeptanzbedingungen bei der Nutzung der Kernenergie und über Kriterienkatalog.
Häfele und Meyer-Abich einigen sich auf Kriterienkatalog.
Vergabe von Gutachten zur Entsorgung durch die KE8 (pro und kontra WAA).
- Dezember** Ende des OPEC-Kartells.
Parteitag der SPD in Berlin: Bekräftigung der Optionenformel. Moderate Beschlüsse zur Kernenergie (Restbedarfsformel schließt Neubau mit ein, aber 40 % stimmen mit Eppler für schärfere Restriktionen). Rüstung schiebt sich in der Vordergrund der innerparteilichen Diskussion.
- Neunte Sitzung: Anhörung zu Möglichkeiten alternativer Energiequellen (Lovins, Schneider).
- 1980**
- Januar** Antrag auf WAA in Hessen wird eingereicht.
- Zehnte Sitzung: Gespräch mit Hauff über SNR und Energiepolitik. Diskussion über Sicherheit des SNR und Auslotung möglicherweise konsensfähiger Beschlüsse.
Informationsreise nach Wien.
- Februar** Bildung der Bundespartei DIE GRÜNENEN.
- Elfte Sitzung: Diskussion der Berichtsstruktur und der Szenarien.
Zwölfte Sitzung: Durchbruch zum breiten Konsens.
Diskussion um Sparszenarien. Einigung auf energiepolitische Strategie (Unterscheidung von "Kernenergie I" und "Kernenergie II", Entscheidung 1990 für oder gegen Kernenergie); konsensfähige Formel zum SNR in Sicht (Studienvergabe und Verschiebung der Entscheidung). Abendliche Sitzung hat Konsens bis in die CDU hinein ausgeweitet.
Informationsreise nach Frankreich.
- März** DIE GRÜNEN rücken in den Landtag Baden-Württembergs ein.
Verlängerung des "Jahrhundertvertrages" (Kohleverstromung) bis 1995.
Bewilligung der Mittel für das Sozialverträglichkeitsprojekts Meyer-Abichs durch BMFT.
- Dreizehnte Sitzung: Einstimmige Verabschiedung des Kriterienkatalogs. Diskussion um Risikobegriff.
Vierzehnte Sitzung: Anhörung von Vertretern der Genehmigungsbehörde über Zulassungsverfahren. Diskussion um Sicherheit des SNR. Rettung des Konsenses durch Verschiebung der Empfehlung zum SNR.
Fünfzehnte Sitzung: Gespräch mit Popp (BMFT) über Proliferationsprobleme. Auseinandersetzung um parallelen Ansatz in der Entsorgung, vor allem um die Größe der WAA.

- April** Um die Größe der geplanten WAA in Hessen wird öffentlich debattiert.
- Sechzehnte Sitzung: Beratung des Berichtsteils zu Energiepfaden: Weitgehende Einigung
 Siebzehnte Sitzung: Verabschiedung der Pfade und der Kriterien.
 Informationsreise in die USA.
- Mai** Besetzung des Bohrlochs für die Endlagererkundung bei Gorleben (Räumung im Juni).
 Landesparteitag der SPD in Hessen debattiert über WAA. Landesregierung soll Bericht der KE8 einbeziehen. Unklarheiten über die Größenordnung.
- Achtzehnte Sitzung: Diskussion des Berichtsteils Reaktorsicherheit (durch kontradiktorische Darstellung konsensfähig). Diskussion des Berichtsteils zum SNR (Vorlage Ueberhorst und Häfele). CDU/CSU-Parlamentarier gehen auf Konfrontationskurs
 Energiepolitischer Kompromiß der KE8 wird publik.
 Neunzehnte Sitzung: Diskussion des Sparkatalogs.
 Nach der KfK (März) legt auch die "Arbeitsgruppe Schneller Brüter" an der Universität Bremen ihre Sicht des Unfallrisikos beim SNR vor.
- Juni** SPD-Parteitag in Essen.
- Zwanzigste Sitzung: Sparkatalog mit Mehrheit angenommen (11:4). Weitere Diskussion um die Empfehlung zum SNR (zwei Vorlagen) und um Entsorgung.
 Einundzwanzigste Sitzung: Intensives Ringen um Kompromisse. Berichtsteil zur Entsorgung (12:3) und zum SNR (9:6) werden abgestimmt. In beiden Fällen sollen Studien vergeben werden. Diskussion, ob Kommission ihre Fortsetzung empfehlen soll (gegen die Stimmen der CDU/CSU-Abgeordneten wird dies beschlossen).
 Zweiundzwanzigste (letzte) Sitzung: Berichtsteil zu energiepolitischen Schlußfolgerungen ("Kernergie I"/"Kernenergie II"-Formel) wird verabschiedet (12:3).
- Juli** Echo in der Presse, von Verbänden und von politischen Gremien eher zwiespältig.
 Behandlung des Berichts im Bundestag.
- September** Bundesregierung äußert sich ausweichend und abwartend zum Bericht.
- Oktober** Bundestagswahl: DIE GRÜNEN 1,5 %, FDP legt zu (10,6 %), SPD stabil (42,9 %), CDU/CSU verliert (44,5 %).
- Dezember** DGB/Hessen und SPD/Hessen beziehen sich in ihren Positionen zu der geplanten WAA auf den EK-Bericht.
- 1981**
- Januar** Bundestag überweist Bericht an AFT (federführend) und an sieben weitere Ausschüsse (beratend).
 Ueberhorst wird Senator in Berlin.
- Februar** Beratung des Berichts im AFT und in anderen Ausschüssen.
 Auseinandersetzung im SPD-Parteivorstand über den Katalog von Sparempfehlungen.
 BDI kritisiert den Kommissionsbericht.
- April** Benningsen-Foerder (VEBA) äußert sich positiv zum Bericht der KE8.
 Erneute Anfrage der CDU/CSU, welche Position die Regierung zum Bericht der KE8 habe (Regierung antwortet im Mai: Verweis auf Dritte Fortschreibung).

- Mai** SPD-Fraktionsvorsitzende aus Bund und Ländern stützen sich in einer Entschließung zur Energiepolitik auf die KE8.
Beratung des Berichts in den Ausschüssen wird fortgesetzt. Außerhalb des AFT bleibt die Resonanz gering.
AFT: Sparkatalog zum Teil erledigt, zum Teil nicht machbar, einige Anregungen werden weiterverfolgt.
- Juni** AFT berät Berichtsteil Reaktorsicherheit.
Ausschuß für Wirtschaft richtet Unterausschuß zu Empfehlungen der KE8 ein (Vorsitz: Gerstein).
- September** Antrag der KFA (Jülich) beim BMFT auf Finanzierung eines Projekts zur Sozialverträglichkeit von Energiesystemen (parallel zu Meyer-Abich).

Ausschuß für Wirtschaft schließt die Beratung des Berichts ab und fordert volkswirtschaftliche Beurteilung der Pfade.
Positive Beurteilung des Berichts im Verkehrsausschuß.
Innenausschuß faßt keine Beschlüsse zum Bericht.
- November** AFT erarbeitet Beschlußempfehlung
- Dezember** AFT beschließt Empfehlungen zum Bericht der KE8: CDU/CSU stellen sich in ihrem Beschlußentwurf gegen die Grundlinien des Berichts. SPD/FDP entnehmen dem Bericht die Momente, die der Energiepolitik der Bundesregierung entsprechen: Optionen nicht verbauen, Zubau von KKW, Nutzung der Kohle, in der Entsorgung Schwergewicht auf WAA. Aus dem Energiesparkatalog werden 24 Forderungen im Konsens entnommen, vor allem wird die Vergabe verschiedener Studien empfohlen.
Debatte im Bundestagsplenum über den Bericht und über den Beschlußentwurf AFT. Antrag der SPD/FDP wird angenommen.

2.2.2. Mai '77 - Dezember '78: Im Vorfeld

Warum reichte zur Klärung der politischen Situation rund um den Brüter nicht eine vom Parteivorstand der SPD eingesetzte Kommission, warum nicht ein vom BMFT in Auftrag gegebenes Gutachten, warum nicht eine Serie von Fernsehdebatten unter prominenter Leitung? Wie also kam es zu einer Enquete-Kommission zur Kernenergie? Was trieb die Entwicklung in Richtung KE8 und ließ andere mögliche Schlußfolgerungen aus den Bedingungen zurücktreten?

Um diese spezifische Lösung mit diesem thematischen Zuschnitt und in dieser Zusammensetzung zu erklären, müssen wir einen Blick in die konkrete Vorgeschichte tun.

a) Der Ursprung der Kernenergie-Enquete

Die Einsetzung der KE8 durch den Bundestag im März 1979 hat eine sehr lange Vorgeschichte, deren Anfang nicht mit einem präzisen Datum festzumachen ist. Wo die Idee entsprungen ist, kann dagegen recht genau lokalisiert werden, nämlich in der SPD-Fraktion des Bundestages. Dort war es möglich, zwei Traditionslinien miteinander zu verbinden: Zum einen waren Enquete-Kommissionen am Ende der achten Legislaturperiode ein nicht unbekanntes und schon mehrfach erprobtes Instrument der Parlamentsarbeit, aber sie waren auch nicht sonderlich gebräuchlich; es hatte sich bis dahin auch keine ausgesprochene Oppositionstradition in der Nutzung dieses Instruments heraus-

gebildet. 1975 war ein Antrag der CDU/CSU-Fraktion auf Einsetzung einer EK zur Energieforschung gescheitert (48).

Zum anderen hatten innerhalb der SPD Kommissionen, insbesondere zu Themen der Energiepolitik, eine lange Tradition der Konsensfindung und innerparteilichen Konfliktbewältigung.

Daß diese zwei Dinge durch die KE8 miteinander verbunden wurden, deutet bereits auf die Auseinandersetzung um die Kernenergie innerhalb der SPD-Fraktion als dem politischen Grund für die Einsetzung der Kommission hin. Diese Konfliktlinie führte zur KE8. Die Verbindung von Parlamentsinstitut und Parteitradition war somit auf den schärfer gewordenen Konflikt innerhalb der SPD-Tradition um energiepolitische Grundlagen und insbesondere um die Rolle der Kernenergie zugeschnitten.

b) Der Anlaß für die Kernenergie-Enquete

Pläne in dieser Richtung sind seit dem Frühjahr 1977 nachweisbar. Ihnen ist keine kontinuierliche Entwicklung in Richtung Realisierung beschieden, sondern ein ständiges Auf und Ab der Chancen auf Umsetzung, das ich nicht im einzelnen schildern kann (49). Insgesamt aber kam das Projekt einer EK zur Kernenergie gegen die Widerstände in der Fraktion und in der Regierung nicht so recht voran - es mußte gegen den Vorwurf des Attentismus und auch dagegen verteidigt werden, derartige Vorhaben führten lediglich zu Irritationen in der Öffentlichkeit.

Erst die Zuspitzung der akuten Krise um den Brüter im Herbst 1978 machte eine EK zur Kernenergie in der SPD-Fraktion konsensfähig, und das Projekt wurde auch entsprechend auf den SNR thematisch zugespielt. Dies hatte grundlegende energiepolitische Gründe - schließlich ging es beim Brüter um die Zukunft der Kernenergie -, aber es hatte auch taktische Gründe. Andere Themensetzungen wären durchaus denkbar gewesen: Zu einem etwas späteren Zeitpunkt hätte vielleicht die Entsorgung im Vordergrund einer Kernenergie-Enquete gestanden.

So aber spielte die KE8 eine Rolle im Streit um die politische Verantwortung für die "Jahrhundert-Entscheidung", nämlich für die Entscheidung über eine Inbetriebnahme des SNR 300. Mit dieser Apposition hatte der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Johannes Rau, deutlich gemacht, daß angesichts der erbitterten Auseinandersetzung um Kernenergie die Landesregierung nicht die alleinige politische Verantwortung übernehmen könne - lediglich auf Grund ihrer juristischen Zuständigkeit für das Genehmigungsverfahren. Insbesondere der Minister, der über die Teilerrichtungsgenehmigungen zu entscheiden hatte, zum damaligen Zeitpunkt der Minister für Wirtschaft, Riemer (FDP), stellte sich - auch aus wahltaktischen Gründen (50) - gegen einen routinierten Vollzug der dritten Teilerrichtungsgenehmigung für den SNR 300 im Laufe des Jahres 1978 und propagierte stattdessen ein völlig entgegengesetztes Nutzungskonzept für den angefangenen Bau (51). Auf der anderen Seite wollte die Bundesregierung aus politischen Gründen die Landesregierung auch nicht förmlich anweisen, die Genehmigung nun endlich zu erteilen - vermutlich konnte sie es rechtlich auch nicht. Beide in sich wiederum sehr heterogenen Seiten, Bund und Land, wollten also nicht die alleinige Verantwortung für den Weiterbau des SNR tragen, sie woll-

ten aber auch keine Verantwortung für einen Baustopp übernehmen (52). Aus diesen Dilemma führte nur ein politischer Weg, der die Verantwortung teilte, die Basis verbreiterte.

Folglich entwarfen im Oktober und November 1978 Bundeskanzler Schmidt und Hauff, der damalige Bundesforschungsminister, einen umfassenden "Befreiungsschlag", d.h. ein konsensfähiges, rasch greifendes und breit angelegtes Konzept, das mit der SPD in NRW und der SPD-Bundestagsfraktion, explizit auch mit den Brüterkritikern, vor allem mit dem Abgeordneten Ueberhorst, abgestimmt war (53).

Dieses Konzept hatte im Kern vier Komponenten:

1. Der **Bundestag** trifft im Zusammenhang der Debatte um die zweite Fortschreibung des Energieprogramms (54) eine explizite **Entscheidung** über den **SNR 300**. Dies wird als eine politische Geste, nicht als eine juristische Notwendigkeit aufgefaßt. Damit weicht die Bundesregierung vom Atomgesetz und von der mittlerweile ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ab, derzufolge der SNR 300 sehr wohl im Kompetenzbereich der Exekutive liegt. Das Bundesparlament wird ausdrücklich eingebunden - aus politischen Gründen (55). Der zu fällende Bundestagsbeschluß dokumentiert den politischen Willen der Regierungsparteien; Bundesregierung und die sie tragenden Parteien stellen sich ausdrücklich hinter die Landesregierung.
2. Der Bundestag beschränkt seine Entscheidung auf den SNR 300 und präjudiziert damit in keiner Weise eine politische Entscheidung über den SNR 2.
3. Der Bundestag entscheidet je tzt positiv über einen **Weiterbau** des SNR 300 und behält sich die Entscheidung über eine Inbetriebnahme vor - deshalb wird der betreffende Bundestagsbeschluß auch "Vorbehalt" genannt.
4. Die Zeit zwischen der jetzigen Entscheidung über den Weiterbau und der späteren über die Inbetriebnahme wird genutzt durch eine Enquete-Kommission, die jene zweite Entscheidung vorbereiten soll.

Mit diesem Konzept und dem entsprechenden Bundestagsbeschluß konnten beide Seiten - Brütergegner und Brüterbefürworter in Fraktion und Regierung - hoffen, daß der Zeitgewinn ihnen zugute kommen würde. Der endgültige Entscheidungspunkt war hinausgeschoben, ohne damit etwas zu blockieren. Derartige Beschlüsse haben Tradition in der SPD, aber in diesem Falle war als Signal an die Kritiker des SNR innerhalb der SPD-Fraktion die Enquete als neues Element mitaufgenommen worden. Aufgrund dieses neuen Elements war das Paket innerhalb der SPD-Fraktion konsensfähig. Bis dieses Paket aber geschnürt werden konnte, waren ausgiebige Verhandlungen nach allen Seiten hin erforderlich, mit denen Kabinett und Bundeskanzleramt, SPD-Parteizentrale und Fraktion (56), NRW-Landesparlament und Landesregierung in das Konzept einbezogen wurden. Die Opposition blieb außen vor. Die Krise schien beigelegt, eine salomonische Lösung gefunden.

Aber gewichtige Teile der FDP-Fraktion im Bundestag blieben gegenüber einer EK als der Lösung des Problems skeptisch, und in der FDP eskalierten die Auseinandersetzungen im Laufe des November bzw. des Dezember 1978 weiter, statt auf der Basis des sozialdemokratischen "Befreiungsschlages" abzukühlen: In den öffentlich bekundeten Positionen wurden die Gegensätze zwischen Brüterbefürwortern und -gegnern innerhalb der FDP deutlicher. Den Höhepunkt dessen bildete der Mainzer Parteitag im November 1978, auf dem in einer der Parteiführung entglittenen Diskussion über die Kernenergie die Forderung nach Baustopp für den SNR eine ausreichende Mehrheit fand. Dieser Mehrheit war ein Vorbehalt des Bundestages gegenüber der Inbetriebnahme zu wenig; schon die Forderung nach einem Baustopp beim Brüter war ein Kompromißangebot gewesen, der noch schärfere Beschlüsse zur Kernenergie insgesamt vermeiden sollte. Teile der FDP-Führung zeigten hier, daß sie - zumindest taktisch - den Brüter durchaus zu opfern bereit waren, um das Kernenergieprogramm insgesamt zu retten.

Die Kette der Managementfehler bei der FDP- ermöglicht durch eine gänzlich andere Parteistruktur als bei der SPD - setzte sich fort und drohte, sich zur Regierungskrise auszuweiten: Die Regierung hatte im Bundestag nun keine sichere Mehrheit mehr für den von der SPD eingefädelteten Vorbehaltsbeschluß, da mindestens fünf Abgeordnete der FDP an ihrem Parteitagsbeschluß (Baustopp für den SNR) festhielten. Auf diese fünf sogenannten "Brüterrebelln" wurde erheblicher Druck ausgeübt (57), so daß diese schließlich in letzter Minute einlenkten und ihre Ablehnung des Vorbehaltsbeschlusses in eine Enthaltung umwandeln wollten.

Das Ausbrechen der FDP steigerte die Dramatik der Angelegenheit, veränderte aber in der Sache nicht allzuviel: Es hatte die Brüterdebatte an den Rand der Regierungskrise gedrängt, und alle Bemühungen gingen nun dahin, die Debatte von diesem Rand wieder wegzuziehen und auf ihren engeren thematischen Bereich zu begrenzen. Die Schwäche der FDP-Führung hatte die Kernenergiekritiker in der SPD gestärkt, aber dies ging nicht soweit, daß die EK erst dadurch möglich geworden wäre (58). Der Kompromiß war bereits gefunden und wurde nun mit etlichen Umwegen realisiert.

Am 14.12.1978 beriet der Bundestag dann über den Brüter: In einem CDU/CSU-Entschließungsantrag wurde kompromißlos ein Weiterbau des Brütters gefordert, der notfalls über eine Anweisung des Bundes an das Land gesichert werden sollte. Im Antrag der Regierungsfractionen wurden der Weiterbau, der Vorbehalt gegenüber der Inbetriebnahme und eine EK zur Vorbereitung der Entscheidung über die Inbetriebnahme gefordert (59). Dieser Antrag erhielt die notwendige Mehrheit; die FDP-Abgeordneten, die am Baustopp festhielten, enthielten sich der Stimme. Der fragile Kompromiß erfüllte die ihm zgedachte Aufgabe: Die Koalitionskrise war abgewendet, die überfällige Teilerrichtungsgenehmigung wurde eine Woche später von der Landesregierung in NRW erteilt. Parallel dazu liefen die Vorbereitungen für eine EK an.

Die KE8 ist damit in den Vorbehaltsbeschluß des Bundestages zum SNR eingebettet. Dort liegt ihr politisches Fundament, dort wurde ihre inhaltliche Kursrichtung, und daran wird auch ihre Arbeit gemessen werden müssen. Zugleich aber zeigt die Vorgeschichte der KE8, wie sehr sie politische Aufgaben wahrnahm, die nicht unmittelbar an ihren Gegenstand, den SNR 300, gebunden wa-

ren. Es ging nicht mehr um Energiepolitik oder Forschungspolitik, es ging um die Frage der generellen Kräftekonstellation. Es ging - der Union - darum, die Bundesregierung vorzuführen und gegen die Landesregierung auszuspielen; es ging - der FDP - darum, kurz oberhalb der Fünf-Prozent-Marke das notwendige Profil zu zeigen; es ging - der SPD-Führung - darum, Führungsstärke zu zeigen, die Koalition zu sichern, sich von der eigenen Fraktion nicht über den Tisch ziehen zu lassen.

2.2.3. Januar '79 bis Juni '79: Die Kommission strukturiert ihre Arbeit

a) Entwicklung des Umfeldes

Zur Jahreswende 1978/79 war der Weg zur KE8 also politisch gebahnt, und auch ihre Struktur war in groben Zügen bereits vorgezeichnet. Die vielen formellen und informellen Schritte bis zur offiziellen Einsetzung der KE8 und bis zur Aufnahme ihrer Arbeit geschahen unter klimatischen Bedingungen - im eigentlichen Sinne des Wortes -, die noch einmal die Relevanz von Energiepolitik deutlich machten: Im Winter 1978/79 durchzog eine Kältewelle Mitteleuropa; Wien erduldet aufgrund von Überlastung des Netzes einen Stromausfall; für das Ruhrgebiet wurde zum ersten Mal in der Bundesrepublik Smogalarm ausgelöst. Der Sturz des Schah-Regimes im Iran führte zu einem erneuten starken Preisanstieg für Öl. Auch die politischen Auseinandersetzungen um Kernenergie spitzten sich noch einmal zu: Im Zentrum stand das geplante nationale Entsorgungszentrum in Gorleben (60).

Unter diesen Vorzeichen wurde die Einsetzung der Enquete-Kommission vorbereitet. Und so ging es denn auch weiter - keinem Autor hätte man eine derartige Dramaturgie abgenommen. Die ersten tastenden Arbeitsanfänge der KE8 wurden begleitet von regelrechten Paukenschlägen:

- Am Tage nach der Einsetzung gerät der Reaktor in Three-Mile-Island außer Kontrolle (61): Die Ereignisse in Harrisburg dämpfen den Ruf nach der Kernenergie erheblich - auch im Hinblick auf die Wahlen in Schleswig-Holstein, in denen die Mehrheit der CDU nur dadurch gesichert wird, daß der Zuwachs der SPD durch die neu kandidierende Partei DIE GRÜNEN begrenzt bleibt, die aber ihrerseits die Fünf-Prozent-Hürde nicht nehmen können.
- Im Juni 1979 erfolgt eine kräftige Erhöhung des Benzinpreises; schon vorher ist der magische Wert von 99 Pfennigen an den Zapfsäulen übersprungen worden.
- Der Protest im Landkreis Lüchow-Dannenberg gegen das nationale Entsorgungszentrum führt schließlich zu der "Rede-Gegenrede"-Veranstaltung in Hannover unter Leitung von Carl-Friedrich von Weizsäcker (62). Der im Anschluß daran verkündete Verzicht der Niedersächsischen Landesregierung auf ein integriertes Entsorgungszentrum zeigt schlaglichtartig die politischen Grenzen für die Kernenergie auf - auch für die Union. Die Kernenergiepolitik ist in der Folge geprägt von dem Versuch, den Schaden aus dieser Entscheidung zu begrenzen: Planung für eine Wiederaufarbeitungsanlage in Hessen, Erkundungen für ein Endlager in Gorleben usw.

Nach diesem furiosen Auftakt gerieten die Energiepolitik und damit das Umfeld der KE8 in ruhigeres Fahrwasser. Aber man muß sich klar machen, wie eine derartige Kette von Ereignissen auf das Selbstverständnis der Kommissionsmitglieder gleich zu Beginn ihrer Arbeit wirkte. Wer zu

diesem Zeitpunkt Mitglied einer Kernenergiekommission wurde, der muß sich an den politischen Schalthebeln, im Mittelpunkt nicht nur der energiepolitischen Auseinandersetzungen, sondern auch des politischen Geschehens überhaupt gefühlt haben. Daraus resultierte ein enormer Schub an Motivation, der bis an das Ende der Arbeit der KE8 zu spüren war.

b) Die Strukturierung der Aufgaben

Inmitten dieses turbulenten Umfeldes galt es, die Arbeit der KE8 zu strukturieren, ihr eine Planung zu geben, mit der sie den Erwartungen gerecht werden konnte, die aber noch die notwendige Flexibilität aufwies. Noch vor der Einsetzung mußte ein Auftrag formuliert, eine Zusammensetzung komponiert und der organisatorische Unterbau gesichert werden. Alle drei Aufgaben waren nicht einfach und beinhalteten letztlich strukturierende Entscheidungen über die KE8. Es gelang Ueberhorst, einen Auftrag konsensfähig zu gestalten, der zwar die Vorbereitung der geforderten Entscheidung über die Inbetriebnahme des SNR 300 beinhaltete, dies aber einbettete in die generelle Untersuchung und Bewertung möglicher Alternativen in der Energiepolitik (63).

Es gelang weiterhin, die Zusammensetzung aus sieben Parlamentariern (drei SPD-, ein FDP-, zwei CDU- und ein CSU-Abgeordneter) und acht Sachverständigen - die damit die Mehrheit in der Kommission hatten! - interfraktionell konsensfähig zu gestalten (64). Die Zusammensetzung war deshalb konsensfähig, weil die Kommission damit energiepolitisch plural zusammengesetzt war und keine unmittelbar ersichtlichen Mehrheiten aufwies: Einer Gruppe von sieben Befürwortern standen mehr oder weniger strikte Gegner der Kernenergie und eine Mittelgruppe, bestehend aus drei von Fall zu Fall abwägenden Mitgliedern, gegenüber (65). Die Zusammensetzung war in mehrerer Hinsicht sorgfältig ausbalanciert. Im Ergebnis war nicht mehr gewährleistet, daß alle Parlamentsfraktionen und Interessengruppen vertreten waren. Die Kommission hatte darüberhinaus von ihrer Zusammensetzung her das Potential, zum intellektuellen und politischen Fokus der Kernenergie-Kontroverse zu werden.

Es gelang zum dritten - wenn auch nicht gleich zu Beginn - ein Sekretariat aus extern rekrutierten Wissenschaftlern zusammenzustellen, die zum Teil von Organisationen abgestellt waren, aus denen auch sachverständige Mitglieder stammten(66). Dieser Stab wurde von einem der wenigen naturwissenschaftlich ausgebildeten Angehörigen des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages geleitet. Auch dies war nicht ohne erhebliche Mühen und nicht sofort innerhalb der Verwaltung des Bundestages durchzusetzen. Der Plan von Ueberhorst, einen externen Wissenschaftler in die Leitung des Sekretariats zu berufen, überstieg hingegen das Verständnis der Bundestagsverwaltung (67).

Im März 1979 wurde die KE8 vom Bundestagsplenum einstimmig eingesetzt und auf Mai 1980 terminiert (68). Im Mai konstituierte sie sich, wählte Ueberhorst zum Vorsitzenden (69) und gab sich in der Zeit bis Juni 1979 ein Arbeitsprogramm: Sie leitete aus dem Auftrag einzelne Fragestellungen ab, stellte dann aus den Sachverständigen, also ohne Beteiligung der Parlamentarier, Arbeitsgruppen zusammen, deren Themen auch schon auf Berichtsteile hin konzipiert waren (70).

Vor allem traf sie mit der zeitlichen Struktur des Arbeitsprogramms die folgenreiche Entscheidung, die Frage des Brütens erst nach der Klärung von Grundsätzlichem anzugehen, da durch die Entscheidung für einen Weiterbau und gegen einen Baustopp ausreichend Zeit bis zu einer grundlegenden Entscheidung über den SNR gegeben sei.

Die KE8 traf so prozedurale, sachliche und soziale Festlegungen, die die weitere Kommissionsarbeit bestimmten und die von den lange gehegten Planungen Ueberhorsts stark geprägt waren. Auch in organisatorischer Hinsicht konnte er seine Position am Anfang der Kommission eher noch ausbauen, indem er z.B. alle Versuche abwehrte, die Mitglieder des Stabes den Mitgliedern der Kommission individuell zuzuordnen, sondern dafür sorgte, daß sie bestimmten Arbeitsfeldern zuarbeiteten. Er behielt sich damit einen Dispositionsspielraum.

2.2.4. September '79 bis Januar '80: Die Kommission informiert sich

Mit dem Wiedereintritt in die Beratungen nach der Sommerpause konnte die KE8 auf gelegten Gleisen ihre eigentliche Arbeit beginnen. Diesen Abschnitt als Informierungsphase zu bezeichnen, bedeutet nicht, diesen Teil der KE8 als einen Prozeß zu sehen, in dem ausschließlich Daten akquiriert und kompiliert wurden. In diesem Zeitraum entwickelte die KE8 vor allem die grundlegenden Kategorien ihrer Sicht des Energieproblems und bildete leistungsfähige Sozialformen für die Informationsprozesse aus. In der Informierungsphase wurde also das sachliche und soziale Fundament für die Arbeitsergebnisse gelegt. Von daher war es die eigentliche "Kernzeit" der KE8.

Hauptinformationsquelle der KE8 waren die Mitglieder der Kommission, vor allem die Sachverständigen, und die Mitarbeiter des Stabes. Sie legten in bi- und multilateraler Arbeit unter Hinzuziehung der jeweils individuell verfügbaren Ressourcen das informative Fundament der Kommission. Fast jedes Mitglied verfügte im Hintergrund über einen Bezugskreis, eine Gruppe oder ein Institut und brachte diesen sozialen und kognitiven Zusammenhang in die Arbeit mit ein. Demgegenüber traten Gutachten, Reisen und Anhörungen als Informationsquellen zurück (71).

Langsam nahm in dieser Arbeit ein weithin konsensfähiges Fundament des Berichts Gestalt an. Dieses Fundament besteht vor allem aus fünf Elementen:

- Die KE8 erarbeitete **Kriterien** zur Beurteilung von Energiesystemen: Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit, Sozialverträglichkeit, internationale Verträglichkeit. Dieser Kriterienvorschlag geht auf Meyer-Abich zurück (71a). Daß er in die KE8 früh genug eingebracht, ausgiebig diskutiert und einvernehmlich verabschiedet wurde, half, das Band zwischen den Protagonisten der entgegengesetzten energiepolitischen Positionen, Meyer-Abich und Häfele, zu knüpfen.
- Die Kommission entwarf und berechnete vier alternative **Pfade**, die der Energieversorgung der Bundesrepublik für den Zeitraum bis zum Jahre 2030 offenstehen.

- Die Kommission versuchte, die energiepolitischen **Entscheidungspunkte** zeitlich festzumachen; vor allem trennte sie die Entscheidung über den SNR 300 von der Entscheidung über den weiteren Ausbau der Kernenergie zum Plutoniumkreislauf. Sie erarbeitete dazu eine Differenzierung von "Kernenergie I", der gegenwärtig praktizierten Nutzung der Kernenergie, und "Kernenergie II" - das ist der Weg, für den der Brüter steht. Sie kontrastierte diese zwei Ausbaustufen der Kernenergie mit der Möglichkeit, auf Sonnenenergie und Energie aus der Energiequelle Sparen zu setzen. Sie verschob die Entscheidung für oder gegen Kernenergie aus verschiedenen Gründen auf das Jahr 1990.
- Die Kommission fragte nach **Konsequenzen** für die weitere Entwicklung der **Kernenergie**, bezogen auf den Zeitraum bis zu dem Entscheidungspunkt 1990 und darüber hinaus. So fragt sie z.B. nach der Sicherheit der bestehenden Leichtwasserreaktoren, nach dem weiteren Ausbau der Kernenergie, nach dem SNR 300 und der Wiederaufarbeitung.
- Sie konzipierte, wie der Zeitraum bis zur Entscheidung zwischen Sonne und Brüter auch auf der **Sonnen- und Sparsseite** genutzt werden kann. Sie erarbeitete dazu einen detaillierten Katalog von **Empfehlungen**.

Ich werde auf alle diese Elemente noch im einzelnen eingehen.

2.2.5. Februar '80 bis Mai '80: Die Kommission bereitet ihren Bericht vor

Ab Februar 1980 wurde vermehrt in Richtung auf Berichtsvorlagen gearbeitet, was höhere Verbindlichkeit und größeren Zeitdruck bedeutete; vor allem kam es dann zu Abstimmungen und den damit verbundenen Konfrontationen.

Die beschriebenen Elemente des Fundaments sind im Bericht deutlich unterschieden, wobei für jedes Kapitel eine andere Art und Weise gewählt wurde, um das Meinungsbild in der Kommission darzustellen. So folgt der einheitlich verabschiedeten Darstellung der Pfade eine von den einzelnen Positionen aus formulierte plurale Bewertung der Pfade durch die Mitglieder. Die Kriterien konnten einheitlich verabschiedet werden. Für die Reaktorsicherheit sind kontroverse Formulierungen synoptisch in einem einheitlichen Kapitel zusammengefaßt. Zum Brüter gibt es ein Minderheitsvotum, aber in einer anderen Konstellation, als es bei der Entsorgung der Fall ist.

Mit wenigen Ausnahmen gelang es dem Vorsitzenden, die Seite der Sachverständigen trotz ihrer Gegensätzlichkeit und die nicht minder unterschiedlichen Abgeordneten der Regierungsbank auf eine gemeinsame Position zu bugsieren. Eine Zeit lang sah es sogar so aus, als könnte sogar die Union in einen allgemeinen Konsens einbezogen werden: Es glückte an einzelnen Stellen, die beiden CDU-Abgeordneten auf eine mehrheitsfähige Position zu ziehen - den einen bei den Kriterien, den anderen bei den Pfaden (72). Als auf diese Weise mit einer in den Umrissen deutlich sichtbaren Konsensformel nicht nur die meisten Sachverständigen bereits integriert waren, sondern auch die Unionsparlamentarier in gewisser Weise eingebunden zu werden drohten, versuchte einer der CDU-Parlamentarier, das Ruder herumzuwerfen. Er wurde bei seinem Bemühen, zurück auf Konfrontation zu gehen, bestärkt durch die nahenden Wahlen in Nordrhein-Westfalen und im Bund, bei denen Profil auch in Sachen Kernenergie gefragt war (72a). Auch externe Kräfte, wie zum Beispiel der BDI, warnten vor den Konsequenzen einer Konsensstrategie. Durch eine Intervention der Fraktionsführung wurde das Unionsschiff neu getrimmt (73), indem zunächst die CDU-Parlamente

tarier aus den Untiefen des Konsenses herausbugsiert wurden, um wieder klare Positionen beziehen zu können. Für eine Neu-Einbindung der Sachverständigen, die der Union nahestanden, in eine Konfrontationsstrategie oder gar für einen Versuch, aus den Reihen der SPD Einzelne herauszuberechnen, war es allerdings zu spät. Mit Mühe und Not wurden an einigen Stellen klare Positionen gegenüber der sich abzeichnenden großen Mehrheit bezogen (73a). Auf diese Weise ließ sich Profil zeigen. Die Sachverständigen jedoch, auch diejenigen, die parteipolitisch eher der Union nahestanden und auch die erklärten Kernenergiebefürworter, blieben fast durchweg auf Konsenskurs. Dies ergab sich nicht so ohne weiteres: Bis zur letzten Sitzung wurde um die konkrete Fassung der genannten fünf Schwerpunkte gerungen, was auch im Bericht deutlich wird. Dabei ließ man keine taktische Finesse aus (74).

2.2.6. Juni '80 bis Dezember '81: Die Kommission in der Öffentlichkeit

Ende Juni 1980 wurde der Bericht dem Bundestagspräsidenten übergeben und publiziert. Abgesehen von dem Erstaunen über die weitgehende Isolation der Unionsabgeordneten und über den breiten Konsens (75) hielt sich die öffentliche Reaktion in engeren Grenzen, als es die Teilnehmer erwartet hätten (76). Die Welt horchte nicht auf, und vieles erwies sich als kommissionsintern erbittert umkämpfte Feinheit, die außen so gar nicht wahrgenommen wurde: Vieles war offensichtlich nicht für die Auseinandersetzung heute, vieles nicht für die politische Tagesordnung, vieles nicht einmal für die Kernenergiekontroverse geschrieben (77).

Interessengruppen wie der BDI - "Dokument der verpaßten Chancen" - oder der Zusammenschluß ökologisch orientierter Bürgerinitiativen BBU - "unechter Kompromiß" - gaben sich irritiert bis distanziert (78). Der Konsens der KE8 war eben so gestaltet, daß er von allen Positionen entfernt war.

Das Bündnis, das den Bericht getragen hatte, fiel rasch auseinander, wie ein Abrücken selbst von SPD-Abgeordneten in der ersten kurzen Behandlung des Berichts im Plenum des Bundestages dokumentierte (79). In den Ausschüssen des Bundestages (federführend: der Ausschuß für Forschung und Technologie) (80) wurden der Bericht und seine konkreten Empfehlungen verarbeitet, ohne daß dem ein Ruck in der parlamentarischen Behandlung des Themas Energie bzw. Kernenergie gefolgt wäre.

Im November 1981 war die Beratung des Berichts in den Bundestagsausschüssen der mittlerweile neunten Legislaturperiode so weit abgeschlossen, daß eine Beschlußempfehlung des Ausschusses für Forschung und Technologie vorlag (81). In dieser Stellungnahme wurden Empfehlungen der KE8 selektiv aufgegriffen und an die Bundesregierung gerichtet. Darüber wurde im Dezember 1981 kontrovers im Plenum diskutiert (82). Damit ist das unmittelbare Echo auf den Bericht der KE8 verklungen.

Bereits zuvor hatte der Bundestag die EK erneut eingesetzt; damit setzte sich die parlamentarische Arbeit an den angeschnittenen Fragen auf einer neuen Ebene fort (83).

Die Regierung hielt sehr auf Distanz zu den Befunden (84) und verfolgte ungeachtet der Empfehlungen eine schärfere Gangart bei der Kernenergie, was sich unter anderem in der Dritten Fortschreibung des Energieprogramms niederschlug. Die entscheidenden Eckpunkte der energiepolitischen Position der Kernenergie-Enquete wurden in der Dritten Fortschreibung nicht aufgegriffen (85).

Die einzige konkrete Empfehlung, die zügig und im Sinne der KE8 umgesetzt wurde, und damit das einzige greifbare Ergebnis der KE8 blieb die Vergabe der von der KE8 vorgeschlagenen Studien zur Größe einer Wiederaufarbeitungsanlage und zur Sicherheit des SNR 300 (86). In den Entscheidungen über die weitere Finanzierung des SNR 300 spielten die Ausführungen der KE8 keine Rolle.

Der Bericht, insbesondere das Muster der vier Pfade und die Kriterien, ging in die deutlich abflauende Auseinandersetzung um Kernenergie ein. In den Diskussionen wurde das Schema der vier Pfade ein oft zitierter Topos. Zumindest in sozialdemokratischen Kreisen prägte die KE8 über weite Strecken die energiepolitische Kontroverse (87). Hingegen ist der Bericht in unionsnahen Kreisen weitgehend unbekannt geblieben. In der ingenieur- und naturwissenschaftlichen Fachdiskussion hinterließ die KE8 kaum Spuren (88). Allerdings greift die allgemeine sozialwissenschaftliche Technikdiskussion oft auf das Beispiel dieser TEK zurück (89).

Der politische Alltag hatte die Kommission eingeholt. Andere Themen besetzten die vorderen Plätze der Agenda. In der Kernenergie war viel zur Routine geworden. Dies bedeutet nicht, daß sich die Kontroverse in nichts aufgelöst hätte. Sie flaute ab, die Nachrüstung erhitzte nun ungleich mehr die Gemüter. Zugleich verstetigte sich die Diskussion um energiepolitische Fragen: In der KE8 deutete sich bereits an, daß man zu einer nüchternen Gegenüberstellung der Möglichkeiten kommen mußte und konnte. Dies setzte sich an anderer Stelle fort - oft dann unter explizitem Bezug auf das Beispiel der KE8.

2.2.7. Das Kommissionsgeschehen im Rückblick

Nach einem sehr langen Vorlauf unter denkbar angespannten Bedingungen angetreten, hat die KE8 aus dem Stand in kürzester Frist eine außerordentlich beeindruckende Bewegung vollzogen. Man hat nach dem Studium ihres Ablaufs das Gefühl, daß hier eine erhebliche Energie lange zurückgestaut wurde, um sich dann konzentriert zu entladen. Ihre Aktivitäten hat diese KE8 denkbar hoch verdichtet und mit verhältnismäßig kleinem Einsatz eine hohe Leistung erzielt. Sie hat aus einer äußerst heterogenen Ausgangslage einen hoch differenzierten Bericht entwickelt, dessen einzelne Teile einem durchgängigen Konzept entspringen und die es dennoch wert sind, einzeln gewürdigt zu werden. Die Resonanz in Politik und Öffentlichkeit war geringer und die Distanz größer als erwartet.

Bislang ist der Inhalt der Kommissionsarbeit nur provisorisch und kursorisch behandelt worden: Worum ging es eigentlich umd im einzelnen?

2.3. Entscheidungspunkte, Pfade, Kriterien - Das inhaltliche Spektrum der Kommissionsarbeit

Nachdem der Ablauf der KE8 nun an Transparenz gewonnen hat, soll in diesem Abschnitt systematisch nach dem "was" der Kommissionsarbeit gefragt werden: Welche Ebenen des Gegenstandes wurden behandelt, welche nicht? Was war Thema der Auseinandersetzung innerhalb der KE8, was wurde ausgeklammert?

Bereits der Titel macht die inhaltliche Vielfalt der KE8 deutlich: "Zukünftige Kernenergie-Politik" - in dieser Benennung ist das inhaltliche Arbeitsprogramm in zeitlicher Hinsicht (Zukunftsbezug), in sachlicher (Kernenergie) und in sozialer Hinsicht (Politik) eingefangen. Ich werde in fünf Punkten versuchen, diese Vielfalt wiederzugeben. Die Basis dieser Vielfalt war ein Denk- und Handlungsansatz, der auf die Differenzierung von Alternativen abstellte. Dies ist auch der Beginn meiner Darstellung.

2.3.1. Differenzierung von Alternativen: Ansatz zur Überbrückung der Kontroverse um die Kernenergie

Nicht nur die Ergebnisse der KE8, schon die Thematisierung und Verhandlungen wären unmöglich gewesen ohne den ihr eigenen Ansatz, einen auf die Differenzierung von Alternativen orientierten Ansatz (90). Nur ein solcher Ansatz war in der Lage, den tiefgehenden Dissens konstruktiv zu wenden. Zwar war die Notwendigkeit einer Ölsubstitution eine allgemein anerkannte Notwendigkeit, aber die Fragen, welche Struktur der Energieversorgung man stattdessen wolle und wie man dahin komme, wurden im Dissens beantwortet. Die KE8 konnte den Dissens konstruktiv überbrücken, weil in vielfacher Hinsicht Alternativen differenziert wurden: In den Problemkomplex "Kernenergie" mit seiner entmutigenden Vielfalt und Kompliziertheit wurden verschiedene Ebenen eingezogen, sozusagen Problemschichten unterschieden. Es wurden verschiedene Gesichtspunkte definiert, unter denen man **nacheinander** den Problemkomplex analysieren und dementsprechende Handlungsmöglichkeiten entwerfen konnte. Der Komplex ließ sich auf diese Weise in Teilprobleme zerlegen, für die alternative Lösungen entwickelt wurden. Die Kommission klärte, welche der Lösungen unter welchen Bedingungen tragfähig wäre, und entwickelte schließlich - reflexiv - alternative Wege, wie mit den so differenzierten Optionen umzugehen sei. Dieses will ich nun Schritt für Schritt nachvollziehen.

a) Basis: Differenzierung der Energiefrage

Den Schlüssel der Kommission zur Beantwortung der Energiefrage bildete die Differenzierung der Nachfrageseite in verschiedene Energie**dienstleistungen** und die der Angebotsseite in einander substituierende Energiequellen.

Wenn man den Energiebedarf nicht als Nachfrage nach Primär- oder Sekundärenergie, also nach Öl, Kohle, Wasserkraft, Strom usw. definiert, sondern ihn als Nachfrage nach Energiedienstleistungen begreift und entsprechend differenziert (Licht, Wärme, Bewegung usw.), dann kann man auf der Angebotsseite zahlreiche Möglichkeiten konzipieren, wie die Nachfrage nach Energiedienstleistungen gedeckt werden könnte (91). Die Deckung der Nachfrage nach Energiedienstleistungen ist durch zahlreiche Kombinationen von Faktoren möglich, von denen die KE8 vier hervorhob:

- Energiequellen im landläufigen Sinne, also die Primärenergiequellen Kohle, Kernenergie, Öl, Sonne;
- Kapital;
- Arbeitskraft;
- technisches Wissen.

Diese Faktoren sind bei der Erbringung einer Energiedienstleistung - in Grenzen - elastisch kombinierbar. So kann der Bedarf nach einer ausreichend beleuchteten Straße entweder durch eine Energiedienstleistung gedeckt werden, die viel Öl verbraucht, wenig Kapital einsetzt, auf niedrigem technischen Stand ist und häufig gewartet werden muß; oder er kann gedeckt werden durch eine Energiedienstleistung, bei der wenig Strom verbraucht wird, die aber auf technisch hochwertige und in der Anschaffung teure Materialien angewiesen ist, ohne daß ein großer Arbeitskräfteeinsatz notwendig würde. Es bieten sich nun in dieser Art unzählige Möglichkeiten für die Konzeption von Energiesystemen, da jeder Faktor wiederum in sich differenziert und mit anderen in vielfältiger Weise kombiniert werden kann. Denn nicht nur der Faktor Energiequelle bietet ein Spektrum von Möglichkeiten (von fossilen Brennstoffen bis hin zur regenerierbaren Quellen), auch der Faktor Kapital z.B. weist unterschiedliche Ausprägungen auf, von staatlicher über genossenschaftliche bis hin zu unternehmerischer Finanzierung.

Mit Hilfe dieser Differenzierung lassen sich nun auch "harte" und "weiche" Wege der Energieversorgung allgemein und nicht nur auf Kernenergie zugeschnitten definieren: Die Härte bemißt sich darin, wie sehr die Energieversorgung auf einen Faktor bzw. auf eine bestimmte Ausprägung dieses Faktors abgestellt wird (92). Ein für alle Energiedienstleistungen auf Sonnenenergie setzender Weg der Energieversorgung ist dann ebenso "hart" wie ein für alle Energiedienstleistungen auf staatliche Finanzierung setzender Weg der Energieversorgung.

Die Fülle der Kombinationsmöglichkeiten und damit die große Auswahl unter technisch-ökonomischen Alternativen wurden von der KE8 dadurch begrenzt, daß sie eine begrenzte Menge von Energiesystemen bildete, d.h. manche Kombinationen erachtete sie als weniger sinnvoll als andere. Sie ging dabei davon aus, daß Angebot und Nachfrage sich nicht unabhängig voneinander ergeben und Faktoren nur begrenzt substituierbar sind.

Die KE8 öffnete mit ihrer Differenzierung den energiepolitischen Entscheidungsraum. In Form der vier Pfade wählte sie vier Kombinationen aus (dazu: b). Das gleiche Muster wendete die KE8 in den anderen Dimensionen der Energiefrage an: Sie differenzierte den Zeitraum, der für die Beantwortung der Energiefragen zur Verfügung steht. Der Dichotomie von Entscheidung und Nicht-

Entscheidung entging sie durch Öffnung des Zeitraums. Aber sie wählte dabei im nächsten Schritt diejenigen Punkte aus, an denen entschieden werden sollte (dazu: c). Und sie differenzierte Beschreibung und Bewertung und öffnete den Horizont möglicher Bewertungen - aber sie wählte zugleich auch die Kriterien aus, mit deren Hilfe Bewertungen vorgenommen werden können (dazu: d).

b) Die Energiepfade

Die Szenarien - in diesem Fall waren das begründete Beschreibungen möglicher Zukünfte der Energiesituation der Bundesrepublik -, haben als die "Vier Energiepfade" das Außenbild der KE8 nachhaltig geprägt: Was unterscheidet nun die vier Pfade voneinander, warum wählte man diesen Weg und was hat es gebracht? (93).

(ba) Was nun unterscheidet die vier Pfade voneinander?

Auf der Basis zum Teil gemeinsamer Annahmen (94) wird mit jedem Pfad eine spezifische Variante der Energieversorgung in ihrer zeitlichen Entwicklung gezeichnet (95).

- Pfad 1: In diesem Szenario wird der Bedarf an Primär- und Sekundärenergie aus den derzeitigen Korrelationen von Wachstum des Energieverbrauchs und Wirtschaftswachstum berechnet. Dabei legt die Kommission die Wachstumsprognosen des Energieprogramms der Bundesregierung zugrunde (96).
- Pfad 2 wurde anders gebildet als Pfad 1. Bei ihm ging man von einem vorab festgelegten Anteil der einzelnen Energieressourcen, einschließlich der Kernenergie aus, wählte einen energetisch bzw. ökonomisch optimalen Technologiemix und berechnete daraus mit einer festen Korrelation von Wirtschaftswachstum und Wachstum des Energieverbrauchs die mögliche Wachstumsrate der Volkswirtschaft (97).
- Pfad 3 geht von den gleichen Ressourcen aus wie Pfad 2, bei ihm wurde aber die Kernenergie Schritt für Schritt substituiert und zwar so, daß dennoch die Wirtschaftswachstumsrate wie bei Pfad 2 erreicht wird.
- Auch Pfad 4 basiert auf der - in dieser Variante aber sofortigen - Substitution der Kernenergie; dies wurde so eingerichtet, daß die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts der in Pfad 2 und 3 entspricht (98).

Die Pfade 2, 3 und 4 entfernen sich in Schritten von je 20% von den Annahmen des Pfades 1 über den zukünftigen Energieverbrauch. Bei Pfad vier wird also weniger als die Hälfte der Energie verbraucht, die Pfad 1 veranschlagt. Dies zeigt die Spannweite der Pfade auf (99).

Übersicht 7: Die Ergebnisse der Pfadberechnungen (99a)

		PFAD 1		PFAD 2		PFAD 3		PFAD 4		
Charakterisierung										
Wirtschaftswachstum										
- vor 2000										
- nach 2000										
Strukturwandel in der Wirtschaft										
Wachstum der Grundstoffindustrie										
Energieeinsparungen										
		Trend		stark		sehr stark		extrem		
		1978	2000	2030	2000	2030	2000	2030	2000	2030
Nachfrageseite										
Primärenergiebedarf										
Energiebedarf										
Strombedarf										
Nichtenergetischer Verbrauch ..										
Angebotsseite										
Stein- und Braunkohle										
Erdöl und Erdgas										
Kernenergie in GWe										
- davon Brutreaktoren										
Regenerative Energiequellen ...										
Sonstiges										
Kohleverstromung										
Synthetisches Erdgas aus Kohle ..										
Stromanteil in %										
- an der Raumwärme										
- an der Prozeßwärme										
Natururanbedarf,										
in 1 000 t kumuliert										
- ohne Wiederaufarbeitung										
- mit Brutreaktoren										

Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich alle Werte auf Millionen t SKE.

Die Pfade 3 und 4 sollen zeigen, daß ein als ausreichend angesehenes Wirtschaftswachstum auch ohne Einsatz von Kernenergie gesichert bleibt.

Pfad 1 versucht das Energieproblem von der Versorgungsseite mit vermehrtem Einsatz von Primärenergie zu lösen, auf ihm wird fossile Energie durch Kernenergie substituiert. Dies erfordert hohe Zuwächse in allen Energiesparten, vor allem Kernenergie (100), und ein "marktgerechtes Sparen". Pfad 4 versucht, das Energieprobleme über Sparen als Energiequelle zu lösen. Dies ermöglicht einen Verzicht auf Kernenergie und erfordert ein extremes Einsparen - ohne Komfortverlust, also ohne Einschränkung der Dienstleistungen, aber über vermehrten Einsatz von Kapital, Arbeitskraft und technischem Wissen. Bei Pfad 2 wird auch weiterhin mit Kernenergie gearbeitet, wenn auch in geringerem Umfang als bei Pfad 1, während Pfad 3 mittelfristig auf Kernenergie verzichtet und auch keinen Einsatz von plutoniumbasierten Systemen vorsieht. Stattdessen setzt Pfad 3 auf strakes Sparen, um fossile Energie zu substituieren (101). Die Pfade 2 und 3 verbinden also mit unterschiedlichen Schwerpunkten Angebots- und Bedarfselemente.

(bb) Warum und wozu Energiepfade?

Aus verschiedenen Gründen waren zur Beantwortung der Frage nach der zukünftigen Energieversorgung keine Prognosen möglich.

Zunächst einmal waren dafür zeitliche Gründe verantwortlich: Die KE8 hatte einen Zeitraum von mindestens 20 Jahren in ihre Kalkulation einzubeziehen. Sie rechtfertigte dies mit den Lauf-

zeiten für die Entwicklung von Energietechnik - beim Brüter wurde mit einer Projektlaufzeit von 20 Jahren gerechnet - und hängte dem noch 30 weitere Jahre an, weil nur in der langen Frist die Implikationen deutlich werden (102). Weder für das Jahr 2000 noch für das Jahr 2030 waren aber seriöse Prognosen möglich.

Zum zweiten steht hinter der Energiefrage ein komplexes Gewirr von Fakten, Zusammenhängen und Wertungen. Die Beschäftigung damit kann nicht zum Ziel haben, einen Blick in die Zukunft tun zu wollen, sondern ermöglicht ein "Studium von Implikationen" (Häfele). Dazu wurden in der KE8 alternative Annahmen durchgespielt (103).

Zum dritten waren nur Szenarien konsensfähig, weil sie explizit nicht um einen Wahrheitsgehalt konkurrieren - zu einer gemeinsamen Prognose wäre es in der KE8 keinesfalls gekommen. Nur die Gesamtheit der Szenarien konnte von der KE8 als Ganzes vertreten werden. Zwar hatte jedes einzelne Szenario unterschiedliche Fürsprecher, aber alle standen - zumindest während der KE8 - auch hinter den vier Pfaden als Gemeinsamkeit, als einer Dokumentation der energiepolitischen Möglichkeiten überhaupt. Jeder Pfad wurde von jedem unterschiedlich bewertet, aber jedem Pfad wurde auch von jedem konzidiert, daß er überhaupt denkbar wäre und entsprechende Grundvoraussetzungen erfülle, also z.B. nicht technisch utopisch wäre. Jeder Pfad wurde von den Vertretern eines jeweils anderen Pfades als nicht wünschbar und vielleicht auch als politisch nicht durchsetzbar angesehen, aber als eine nachvollziehbare, in sich konsistente und bei entsprechendem politischen Willen durchaus realistische Position anerkannt (104).

Man muß sich die komplizierte Argumentationsstruktur klar machen: Nach wie vor war der Brüterpfad für die Vertreter des Sparens und der Sparpfad für die Vertreter des Brütens eine Ausgeburt der Hölle. Aber sie gestanden einander zu, daß es möglich wäre, den jeweils vom anderen vertretenen Pfad zu gehen, und daß dies jeweils nicht mit einer Einschränkung der Energiedienstleistungen bzw. des Wirtschaftswachstums verbunden wäre.

Neben den persönlichen, zum Teil erheblichen Lerneffekten - Stichwort: Abbau wechselseitig gepflegter Vorurteile - schweißte die Arbeit an den Szenarien die KE8 zusammen. Dieses Konzept ermöglichte ein konstruktives Ringen mit sichtbaren Fortschritten und sachlicher Diskussion, weil es ein Aufschieben der Bewertung und einen heilsamen Zwang zur Darstellung der **ganzen** Palette erforderte. Damit waren Wut und Zorn auf den Gegner in der Kernenergie-Kontroverse zunächst suspendiert. Das Szenariokonzept ermöglichte eine wechselseitige Überprüfung der Positionen und machte Lücken deutlich (105). Die unterschiedlichen energiepolitischen Wege gewannen an Konkretion und ihre jeweiligen Implikationen an Transparenz.

Für die Kontroverse bedeutete das griffige Muster der vier Pfade eine Klärung der energiepolitischen Möglichkeiten. Ohne oberflächlich zu harmonisieren, war ein Zugewinn an Rationalisierung der Diskussionen erfolgt. Die ausufernde Energiediskussion bekam dadurch ein Korsett (106).

c) "Kernenergie I" und "Kernenergie II": Differenzierung unterschiedlicher Phasen der Kernenergienutzung

Der Alternativenansatz der KE8 entfaltete seine Leistungsfähigkeit in der politischen Dimension mit den "Schlußfolgerungen" aus den Pfaden für die "Energiepolitik der 80er Jahre" und für die folgenden Jahrzehnte. In diesem Beratungs- und Berichtsteil, der im Gegensatz zu den Pfaden nicht mehr einvernehmlich verabschiedet wurde, sondern zu dem die CDU/CSU-Parlamentarier ein eigenes Votum abgaben, wurde deutlich, wie aus der Sammlung an technisch-ökonomischen Möglichkeiten eine politische Strategie werden kann. Die Formel mit den Phasen "Kernenergie I", "Kernenergie II" und der Gabelung im Entscheidungsjahr 1990 war der Angelpunkt der Kommissionsarbeit im politischen Kalkül (107). Was die vier Pfade in kognitiver Hinsicht darstellen, sind "Kernenergie I" und "Kernenergie II" in politischer Hinsicht. Die Pfade und die beiden Phasen bilden zusammen das Herzstück der Kommissionsarbeit.

Mit den beiden Phasen und dem auf 1990 terminierten Entscheidungszeitpunkt sollten energiepolitische Optionen geöffnet werden. Grundlage für diese Linie, die auf Offenhaltung bzw. Öffnung von Optionen zielte, war wiederum eine Differenzierung. Getrennt wurde die Entscheidung, ob, wie und wann über die energiepolitischen Möglichkeiten - kristallisiert in den Pfaden - entschieden wird, von dieser Entscheidung selbst. Die KE8 entschied mit großer Mehrheit, aufgrund der Unsicherheit der weiteren Entwicklung und der Heftigkeit der Kontroversen sich **jetzt nicht** zu entscheiden, sondern die Entscheidung für oder gegen den Weiterbetrieb der bestehenden Kernkraftwerke bzw. für oder gegen den Ausbau der Kernenergie erst um 1990 zu fällen. Bis dahin aber sollte mit einer "aktiven Koexistenz" die Option aufrechterhalten bzw. erst geschaffen werden.

(ca) "Kernenergie I" und "Kernenergie II": Was ist und was soll das ?

Die KE8 differenzierte zwei in Zeit und Sache unterschiedene Phasen der Kernenergienutzung. "Kernenergie I" bezeichnet eine Nutzung der Kernenergie, die sich auf Leichtwasserreaktoren beschränkt. "Kernenergie II" hingegen ist geprägt von einem entfaltetem Plutoniumkreislauf. Jede Phase hat entsprechende Konsequenzen für die Brennstoffversorgung und für die Entsorgung.

Man mußte sich nach Meinung der KE8 zum damaligen Zeitpunkt noch nicht entscheiden, ob man für oder gegen einen Einstieg in "Kernenergie II" ist. Um 1990 aber wäre der Punkt erreicht, an dem man sich für eine von drei Möglichkeiten entscheiden muß:

- Ausstieg aus der Phase "Kernenergie I", also Substitution von Kernenergie durch Sonnenenergie, durch Sparen und durch fossile Energiequellen;
- Fortführung der Phase von "Kernenergie I", also der einfachen Nutzung der Kernenergie;
- Übergang zur Phase "Kernenergie II", also Einsatz von Brütern, Herstellung von Brennelementen aus Plutonium, Wiederaufarbeitung von Brennelementen aus Leichtwasserreaktoren und aus Brutreaktoren.

Bis 1990 sollten nach Vorschlag der KE8 die Voraussetzungen dieser Entscheidung getroffen worden sein. Das heißt, es sollten die technischen Erfahrungen gesammelt werden, um einen entfaltetem Plutoniumbrennstoffkreislauf beherrschen zu können; zugleich sollte die Möglichkeit einer

kernenergiefreien Energieversorgung geöffnet werden, nicht-nukleare Wege so weit entwickelt worden sein, daß man einen Vergleich zur Kernenergie anstellen kann. Es wurde also eine parallele Verfolgung unterschiedlicher Ziele vorgeschlagen.

Daraus folgte für die KE8 eine Fülle energiepolitischer Konsequenzen auch in dem unmittelbar auf die Kommission folgenden Zeitraum, angefangen von einem Weiterbau des SNR 300 über die Dimensionierung und Planung einer Wiederaufarbeitungsanlage (108) bis hin zur Entwicklung eines Kataloges von Sparmöglichkeiten.

(cb) Warum war überhaupt eine Parallelstrategie notwendig?

Zeitgewinn ist der entscheidende Vorteil dieses Vorgehens, und Zeitgewinn war aus sachlichen, sozialen und zeitlichen Gründen unabdingbar für die Entwicklung einer energiepolitischen Strategie:

- zeitlich unabdingbar, weil die einzelnen Bestandteile der unterschiedlichen Wege Zeit brauchen, um sich entfalten zu können, und weil die Vorbereitung einer begründeten Entscheidung ihre Zeit braucht;
- sozial unabdingbar, weil in der KE8 eine Entscheidung für oder gegen die Kernenergie nicht durchzusetzen gewesen wäre. Die Strategie paralleler Entwicklung war die einzige Strategie, die auf eine ausreichende Mehrheit hoffen konnte, wobei die Situation in der KE8 die Konstellation der Kernenergie-Kontroverse allgemein widerspiegelte. Jede der Positionen hatte gute Gründe, auf Zeit zu setzen und eine endgültige Entscheidung zu verschieben. Zwar hätte es jeder lieber gesehen, man würde sich in der KE8 energiepolitisch eindeutig zu seiner Position bekennen, aber der Kompromiß des Offenhaltens war real machbar und allein politisch tragfähig.
- sachlich unabdingbar, weil zum damaligen Zeitpunkt die Ausschaltung einer der Alternativen nicht zwingend geboten war und vom Kenntnisstand auch nicht befriedigend hätte begründet werden können (109). Stattdessen lag nahe, alle Möglichkeiten vorzuhalten: Dies vergrößerte den Spielraum für politische Entscheidungen und verringerte die Risiken.

Zur Charakterisierung dieser Strategie ist ein geometrischer Begriff von Parallelität irreführend, denn erstens besaß Kernenergie eindeutig die besseren Startbedingungen, da für die Entwicklung einer Energieversorgung, die auf Sonne und Sparen setzte, einige Voraussetzungen - bis hin zur Lösung grundlegender technischer Probleme (110) - erst geschaffen werden mußten; zweitens konkurrierten die "parallelen" Entwicklungen um knappe Ressourcen, wie z.B. Kapital, und schnitten sich also bereits im Endlichen.

(cc) Wer bezog nun welche Position zur Parallelstrategie?

Die Entwicklung hin zu der dreigliedrigen Formel "Kernenergie I"/"Kernenergie II"/"Entscheidungspunkt 1990" kann ich hier nicht schildern (111). Am Ende aber ergab sich eine Konstellation mit fünf Gruppierungen: Die Parlamentarier der CDU/CSU standen strikt gegen jedweden Aufschub einer Entscheidung und zwar einer Entscheidung für die Kernenergie. Die Kommissionsmitglieder, die der "Anti-AKW-Bewegung" nahestanden, ließen sich mit Aussicht auf verbesserte Bedingungen für einen auf Sonnenenergie und Sparen basierenden Weg für eine Position der parallelen Wege gewinnen (Beispiel: Altner). Ebenso stimmten diejenigen zu, die aus verschiedenen Gründen gegen eine Parallelstrategie waren, aber aus eher taktischen Motiven heraus diese Lösung in der Mehrheit sehen wollten (Beispiel: Reuschenbach). Weiterhin gab es Mitglie-

der, die an dieser Frage nicht sonderlich interessiert waren und deshalb keinen Grund sahen, sich dagegen zu stellen (Beispiel: Birkhofer). Tragend für Entwicklung und Durchsetzung der Parallelstrategien war vor allem die Gruppe aus Häfele, Meyer-Abich und Ueberhorst. Sie kamen aus verschiedenen Richtungen, trafen sich aber in diesem strategischen Punkt, und ungeachtet ihrer verschiedenen Motive handelten sie gemeinsam und konnten die KE8 bis auf die Unionsparlamentarier auf dem Boden der Parallelstrategie versammeln (112).

Letztlich entscheidend für die Überzeugungskraft war es, ob die Verschiebung der Entscheidung vom Odium des Attentismus zu befreien war. Es konnte aber deutlich und plausibel gemacht werden, daß im Zeitraum bis 1990 eine Fülle von energiepolitisch relevanten Maßnahmen geschehen würde. Es ist also das Gegenteil einer einfachen Verschiebung beschlossen worden. Die Kommission erarbeitete eine Empfehlung für eine komplexe und reflektierte Entscheidung. In der Kommissionsarbeit wurden nicht nur technische Möglichkeiten oder Denkbarekeiten aufgezeigt, sondern vor allem auch, wie auf dieser Basis eine komplexe Entscheidung in politisches Handeln umgesetzt werden könnte. Diese Empfehlung zog aus den Pfaden die ihnen eigene politische Konsequenz.

d) Differenzierung normativer Momente

Pfade und Parallelstrategien deuten bereits auf eine normative Position: Mit ihnen wurde ein Plädoyer für den Pluralismus gehalten. Beide Momente der Kommissionsarbeit enthalten außerdem implizite und explizite normative Momente, wie z.B. die Prämissen der Szenarien.

Aber die KE8 explizierte auch unabhängig von Pfaden und Strategien ihre normativen Maßstäbe. Sie entwickelte - wie bereits erwähnt - Kriterien zur Bewertung von Energiesystemen, um Vorurteile und unseriöse Argumentationen aufzudecken und um begründete, kommunikable Werturteile zu erlauben.

Die KE8 differenzierte in einem längeren Diskussionsprozeß ein "magisches Viereck" (Nebel) aus vier Kriterien (113):

- Wirtschaftlichkeit
- Sozialverträglichkeit
- Internationale Verträglichkeit
- Umweltverträglichkeit.

Dabei blieben einige wichtige Fragen offen, insbesondere die Fragen nach Behandlung widersprüchlicher Bewertungsergebnisse, nach Operationalisierung und Gewichtung. Diese Lücken zeigten sich in der Bewertung der Pfade, die von den einzelnen Kommissionsmitgliedern vorgenommen und individuell verantwortet wurde (114). Nur Altner und von Ehrenstein bewerteten die vier Pfade explizit mit den von der Kommission vorgelegten Kriterien; alle anderen legten andere oder zumindest noch weitere Maßstäbe an. Hier zeigte sich auch, daß der Alternativenansatz nicht überall so fest verankert war und daß die Gelegenheit genutzt wurde, um Distanz gegenüber der Pluralität zu demonstrieren (115). Dennoch wurde auch in der individuellen Bewertung der Pfade die tragfähige Basis für die KE8-Linie nicht erschüttert, und in der Mehrheit plädierte die Kommission für einen vorsichtigen Weg im Spannungsfeld zwischen den Pfaden 2 und 3.

Zusammenfassend kann man daraus den Schluß ziehen: Die KE8 setzte am Energieproblem mit vielfältigen Differenzierungen an, mit deren Hilfe zentrale Bausteine für eine Analyse, Bewertung und Gestaltung der Energiepolitik möglich wurden. Die Differenzierung war sachlich, zeitlich und sozial zugleich möglich und notwendig.

In den folgenden Abschnitten wird zu prüfen sein, inwieweit mit diesen Bausteinen - den Pfaden, der Parallelstrategie und den Kriterien - eine Basis gelegt war, um die zahlreichen Einzelfragen auf der Kommissionsagenda zu beantworten: Dies reichte vom Weiterbau des SNR 300 bis zur Frage, ob Sonne und Sparen eine energiepolitische Alternative mit Zukunft darstellen.

2.3.2. Dreh- und Angelpunkt der Kernenergie-Enquete: der SNR 300

Der SNR 300 war nicht alleiniger Gegenstand der KE8, aber er war auch nicht lediglich ihr Anlaß - er war der Punkt, an dem alle Diskussionsstränge kulminierten. Hierbei mußte sich die Kunstfertigkeit des Ansatzes und seiner Anhänger beweisen. Vor allem waren mit dem SNR 300 eine Fülle höchst konkreter Schwierigkeiten verbunden, an denen mit den allgemeinen Formeln zwar angesetzt werden konnte, die aber damit noch nicht bewältigt waren.

a) Schwierigkeit: Erwartung konkreter Empfehlungen - Überwindung durch Differenzierung und Verschiebung

Beim SNR 300 wurde es politisch aktuell und brisant. Hier mußte über Empfehlungen entschieden werden. Hier wurden Aussagen der KE8 erwartet, wie es im Anschluß an die Kommission beim Brüter weitergehen sollte: Weiterbau ja oder nein, Inbetriebnahme ja oder nein, Anschlußplanung ja oder nein? Vor allem hingen von der Entscheidung über die Brüterlinie weitere Entscheidungen ab: Ohne den Brüter fiel ein gewichtiges Argument für die Entsorgungsvariante Wiederaufarbeitung weg, denn die Brennelemente des Brüters sollten aus wiederaufgearbeiteten abgebrannten Brennelementen der Leichtwasserreaktoren stammen. Angesichts dieser Brisanz drohte die sorgfältig gesponnene Konsensdecke zu zerreißen. Der geforderte Grand an Konkretion und die Brisanz stellten die KE8 auf eine Bewährungsprobe.

Es zeigte sich, daß mit dem Ansatz der KE8 auch der Tücke des konkreten Objekts und der gegebenen Konstellation durchaus beizukommen war: Die KE8 trennte - wie im Vorbehaltsbeschluß des Bundestages und im Auftrag an die KE8 bereits vorgezeichnet war - die Fragen im Zusammenhang einer Einführung der Brüterwirtschaft von den Fragen, die mit dem SNR 300 als einem Entwicklungsprojekt zusammenhingen. Die KE8 belastete die Diskussion um den SNR 300 nicht mit allem, was mit einer entfalteten Brüterwirtschaft zusammenhängt, und schob letzteres auf eine zweite Phase ihrer Arbeit.

Damit nicht genug. Beim SNR 300 differenzierte sie noch tiefer: Nicht in Frage gestellt wurde der Beschluß des Bundestages zum Weiterbau. Auf Basis der Logik von "Kernenergie I" und

"Kernenergie II" wurde nach langem, zähen Ringen aus forschungs- und entwicklungspolitischen Gründen der **Bau** des SNR 300 auch von den Skeptikern ausdrücklich akzeptiert (116). Es blieb dann als strittiger Gegenstand der KE8 die **Inbetriebnahme** des SNR 300. Hierbei waren in der KE8 nur zwei gewundene Formulierungen konsensfähig: Zum einen wäre in der Kommissionsarbeit nicht Neues bekanntgeworden, was einer Inbetriebnahme widerspreche (117). Diese Aussage bezieht keine Position zu der Triftigkeit bereits vorher bekannter Argumente. Zum zweiten wäre eine Entscheidung über die Inbetriebnahme "weder möglich noch nötig". Eine Verschiebung der Empfehlung wäre also "möglich und sinnvoll" (118). Denn: Zeitlich bestünde noch Spielraum, da eine Entscheidung des Bundestages zur Inbetriebnahme erst 1981 fallen müsse und die Fertigstellung während dieser Zeit durch die Zustimmung zum Weiterbau gesichert bliebe. Sachlich sprach für eine Verschiebung, daß noch einige offene Fragen gesehen wurden, die geklärt werden müßten. Sozial gesehen, war eine andere Lösung - etwa die Andeutung einer bedingten Inbetriebnahme - den Brütergegnern nicht zuzumuten, die deutlich signalisiert hatten, daß die Grenze ihrer Belastbarkeit erreicht wäre.

Durch eine Verschiebung und durch die sinnvolle Nutzung der gewonnenen Zeit war die Chance gegeben, für eine Entscheidung die "Basis zu erweitern" (119). Es kam also darauf an, wie die gewonnene Zeit zu nutzen wäre. Die Lösung sah die KE8 in der Klärung offener Fragen zur Sicherheit; die gewonnene Zeit sollte also mit Forschung gefüllt werden - Forschung, die den Skeptikern unter kognitivem und unter sozialem Aspekt interessant genug erschien, um einen Weiterbau während dieser Zeit zu akzeptieren. Diese Forschung mußte aber zugleich auch den Befürwortern einer Inbetriebnahme akzeptabel erscheinen. Denn mit diesem Vorschlag war man im Gehege der etablierten Sicherheitsforschung. Es ergab sich also eine zweite Schwierigkeit aus der Überwindung der ersten: Die Nutzung der gewonnenen Zeit mußte für beide Seiten akzeptabel sein. Die kognitiven und die sozialen Strukturierungen des geplanten Forschungsprozesses durften die etablierte Sicherheitsforschung nicht zuwenig und nicht zuviel tangieren. Im ersten Falle stünde dann wieder die Zustimmung der Brütergegner in Frage, im zweiten Falle die der Befürworter - ein schmaler Grat.

b) Schwierigkeit: Konkurrenz - Überwindung durch pragmatische Konzeption von Studien

Bei der Prüfung, ob der SNR 300 unter dem Sicherheitsaspekt verantwortbar sei, bewegte sich die Kommission innerhalb eines kompetenzrechtlich verminten Terrains. Die Genehmigungsbehörde als nachgeordnete Behörde des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW und angestammte Gremien wie die Reaktorsicherheitskommission (RSK) beäugten mißtrauisch jeden Schritt der KE8. Die Kernenergie-Skeptiker in der KE8 wollten erklärtermaßen den Riegel des etablierten Sicherheitsapparats aufsprengen, die Befürworter wollten ihn festigen.

Dahinter stand die allgemeine Frage, deren Beantwortung auch ein Teil des Forschungsprojekts SNR 300 ist: Sind die angestammten Institutionen des Sicherheitsbereichs in der Lage, durch regelgerechte Administration und seriöse wissenschaftliche Begutachtung ausreichend politische Akzeptanz zu sichern? Oder bedarf es weitergehender Anstrengungen in kognitiver und in sozialer

Hinsicht? Konkret ging es um die Frage: Wie weit sollte man sich in der durch die KE8 angeregten bzw. verantworteten Forschung vom etablierten Apparat lösen? Wie unabhängig sollte man in der Forschung sein von

- dem Betreiber und Errichter
- der Genehmigungsbehörde
- dem Gutachterkreis der Genehmigungsbehörde
- den Aufsichtsgremien?

Dies war die Hauptschwierigkeit bei der Sicherung des Konsens, mit Bezug auf den SNR 300. Ihre Überwindung gelang durch die Konzentration auf wenige, aber zentrale Fragen und durch die Konstruktion eines als "pragmatisch" bezeichneten Forschungsprozesses.

Die Sicherheitsdiskussion wurde letztlich auf zwei Fragen zugeschnitten. In grob verkürzender Formulierung:

- Kann ein Brüter explodieren?
- Ist mit dem Betrieb des SNR 300 ein größeres Risiko verbunden als mit einem normalen Kernkraftwerk?

Diese Fragen sollten durch eigens in Auftrag gegebene Studien beantwortet werden. Diese Studien trugen durch ihre Einbettung in die KE8, durch ihre Entstehungsgeschichte, durch ihre Fragestellung und vor allem durch die innovative Vorgehensweise einem eminent politischen Charakter.

(ba) Die eine Studie sollte sich mit dem "Bethe-Tait-Störfall" (120) beschäftigen und zwar mit der Frage, ob es dabei zu "Leistungsexkursionen" kommen kann, deren Energiefreisetzung den Wert von 370 Megajoule übersteigt, für den der SNR 300 ausgelegt ist.

Diese sogenannte **Obergrenze** der möglichen Energiefreisetzung basiert auf Modellrechnungen, Rechnungen, die auf mehr oder weniger umstrittenen Annahmen beruhen. Eine Überschreitung kann nicht mit absoluter Sicherheit ausgeschlossen werden; aber es ist bislang kein plausibles Szenario bekannt, das die Annahme, es könne zu einer Überschreitung der Obergrenze kommen, stützt.

In der Kommission wie auch in der gesamten Diskussion über die Sicherheitsfrage trafen zwei Denkweisen aufeinander - wie an der Auseinandersetzung über die Obergrenze besonders deutlich zu sehen ist. Die eine Position geht von konservativen Annahmen über mögliche Abläufe aus und entwickelt auf dieser Basis nach Maßgabe der Wahrscheinlichkeiten schadensverhindernde und schadensbegrenzende Maßnahmen wie Verstärkung des Containment, Verdoppelung der Abschalt-systeme, Sicherung der Notkühlung usw.

Die andere Position geht von dem Schadstoffinventar aus, berechnet das Schadenspotential und schließt daraus, daß jeglicher Betrieb unverantwortlich sei. In dieser Denkweise wird jede Möglichkeit, die nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann, ungeachtet ihrer Wahrscheinlichkeit zu einer Begründung dafür, daß eine Inbetriebnahme nicht erfolgen sollte.

Die KE8 zog aus diesem Dilemma einander unvereinbar gegenüberstehender Ansichten die Konsequenz, daß sie eine "pragmatische Lösung" vorschlug. Sie empfahl, eine Studie in Auftrag zu geben mit dem Thema: Gibt es Hinweise in der wissenschaftlichen Literatur, daß die Grenze von 370 Megajoule überschritten werden könnte? Diese Studie sollte in pluraler Organisationsform durchgeführt werden, d.h., Kernenergie-Skeptiker sollten an der Studie beteiligt werden (121).

(bb) Orientiert am Vorbild der "Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke" (122) sollten in einer zweiten Studie die Risikobäume beim SNR 300 aufgezeigt und bewertet werden. Welche Ereignisse führen mit welchen Wahrscheinlichkeiten zu welchen weiteren Ereignissen? Welche Ereignisabläufe sind auszuschließen, welche zeigen Schwachstellen der bisherigen Auslegung des SNR 300 auf?

Auch hierfür wurde ein pragmatischer Zugang gewählt, um Konsens über die Aufgabenstellung zu erreichen: Die Kommission hatte zur Gänze (!) das Risiko eines Leichtwasserreaktors als akzeptabel angesehen; nun sollte durch eine "**Risikoorientierte Analyse**" geprüft werden, ob das Risiko des SNR 300 das eines Druckwasserreaktors vom Typ Biblis B übersteigt (123). Wenn nein, so könnten auch die Gegner, ihrer eigenen Logik zufolge, einer Inbetriebnahme zumindest nicht mehr aus Sicherheitsgründen widersprechen. Mit dieser Form der relativen Fragestellung war ein Konfliktpunkt ausgeräumt, aber nachhaltiger Streit entzündete sich am Vorgehen bei der Bearbeitung. Während Birkhofer die Analyse eng an die etablierte Sicherheitsforschung anlehnen wollte, forderten Altner und von Ehrenstein weitgehende Unabhängigkeit der Forscher von diesem Apparat. Am Ende der Auseinandersetzung stand ein Mehrheitsvotum, das unter großen Mühen für Häfele kompromißfähig gemacht wurde und dessen Kern die Kompromißformel bildete, daß die Studie unter "Beteiligung von Wissenschaftlern mit unterschiedlichen Meinungen zum Schnellen Brüter" (124) zu erarbeiten wäre.

Dieser pluralen Zusammensetzung der Forschungsgruppe konnte sich Birkhofer im Gegensatz zu Häfele (125) nicht anschließen; er, der unter allen Umständen die Dominanz der etablierten Sicherheitsforschung sichern wollte, ist darum auch **für** die Studien, schloß sich aber an diesem, ihn persönlich unmittelbar berührenden Punkte aufgrund der vorgeschlagenen Zusammensetzung der Forschungsgruppe nicht der Mehrheit an (126), so daß sich in dieser Frage andere Fraktionen als sonst bildeten. Allerdings war - dank Birkhofer - auch die Minderheit im Grundsatz für die Studien, aber eben nicht für die plurale Vorgehensweise (127).

(bc) Was wurde politisch mit der Konzeption der Studien bezweckt?

Taktisch war das Ziel sicherlich, mit den Studien, ihren konkreten Fragestellungen und der geplanten Vorgehensweise einen Kompromiß zu entwerfen, mit dem die KE8 und damit ja auch der Weiterbau des SNR über die Runden kommen konnten.

Strategisch war das Ziel sicherlich **nicht**, die "Basis für eine ... Stellungnahme zu einer möglichen Inbetriebnahme zu erweitern", wie es offiziell hieß (128). Eine Zustimmung der ausgewiesenen Gegner zu einer Inbetriebnahme war ernstlich nicht zu erwarten. Aber auch strategisch war ein

Zeitgewinn von Belang für die Kernenergie-Befürworter: Wer konnte schon sagen, wie die politische Landschaft in zwei bis drei Jahren aussehen würde?

Andererseits erwarteten die Skeptiker sicherlich nicht, daß sich aufgrund der Studien eine politische Mehrheit gegen eine Inbetriebnahme ergeben würde. Aber die Studien boten ihnen eine Möglichkeit, einen Fuß in die Tür des Forschungs- und Genehmigungsapparates zu bekommen (129).

Dies wurde so auch von den Vertretern des etablierten Sicherheitsbetriebes gesehen und entsprechend bekämpft. Die Kommission fand eine Formel, die zumindest eine juristische Trennung versprach - ohne damit die politischen Effekte hinfällig zu machen. Die KE8 betonte mehrfach, daß sie im Gegensatz zur Genehmigungsbehörde nicht an den Rahmen des Atomgesetzes gebunden wäre und die Frage der Sicherheit nach Maßgabe der **politischen** Verantwortbarkeit, nicht der atomrechtlich vorgeschriebenen Kriterien beantworten wollte.

Die KE8 konnte also ihre Fragen unabhängig von der Arbeit der Genehmigungsbehörde und der etablierten Gremien unter einem politischen Aspekt stellen und sie als Aufträge für Studien formulieren. Sowohl die "Obergrenzenstudie" als auch die "Risikoorientierte Analyse" gingen weit über das Genehmigungsverfahren hinaus. Sie thematisierten Fragen, deren Beantwortung nicht Aufgabe des Genehmigungsverfahrens ist: Die Auslegung des SNR war von Gutachtern festgelegt, entsprechend hatte die Genehmigungsbehörde zu verfahren. Die "Obergrenzenstudie" hinterfragte diese Festlegung, sie rüttelte an den Voraussetzungen, auf denen das Genehmigungsverfahren aufbaute. Die "Risikoorientierte Analyse" war als ingenieurwissenschaftliche und physikalische Forschung konzipiert, deren Ergebnis eventuell Auswirkungen auf das Genehmigungsverfahren haben würde, die aber nicht mit den laufenden Arbeiten dort kollidierte. Die KE8-Studien waren nicht als eine kontinuierliche Kontrolle der Arbeit der Genehmigungsbehörde angelegt - was kompetenzrechtlich problematisch wäre-, sondern von ihr entkoppelt.

Was den Gutachterkreis der etablierten Sicherheitsforschung anging, so sollten die Studien davon gerade nicht entkoppelt werden. Man wollte auf etablierter Seite den Skeptikern das Feld nicht überlassen, konnte die Brüterforschung aber auch nicht mehr völlig für sich reklamieren.

c) Zusammenfassung: Die Kernenergie-Enquete und der Brüter

Insgesamt bewältigte die KE 8 die Schwierigkeiten rund um den den SNR 300 in einer mehrfach komplexen Weise:

- komplex in zeitlicher Hinsicht, da sie einen differenzierten Zeitplan mit vielfältigen Synchronisierungen aufstellte;
- komplex in sachlicher Hinsicht, da sie die offenen Fragen und Streitpunkte in überschaubare Studien packte;
- komplex in sozialer Hinsicht, da die Bewältigung der Schwierigkeiten nach allen Seiten hin Kompromisse erforderte.

Die politische Bedeutung dieser komplexen Lösung ist darin zu sehen, daß jede Seite gewann (130). Denn die Skeptiker konzidierten den Zeitaufschub bzw. den Weiterbau und forderten die Beteiligung an den Studien, während die Befürworter - insbesondere Häfele - die Beteiligung konzidierten und den Zeitaufschub forderten. Der Kompromiß wurde durch die Mehrdimensionalität des Problems möglich.

Die Befürworter hatten die Skeptiker ins Boot gezogen - der Weiterbau war von ihnen akzeptiert worden; die Skeptiker hatten einen großen Schritt voran getan in ihrem Versuch, das Sicherheitskartell aufzubrechen.

Ueberhorst in der Vermittlerrolle hatte die gegnerischen Seiten an dieser Stelle ein Stück weit, wenn auch nicht vollständig verzahnen und die Logik des Vorbehaltsbeschlusses ein weiteres Mal - dieses Mal mit den "grünen" Sachverständigen persönlich und **innerhalb** der KE8 - durchsetzen können.

2.3.3. Problemfeld Entsorgung: Wie groß ist "großtechnisch"?

Der SNR 300 bildete den Dreh- und Angelpunkt der Kommissionsarbeit - aber die Kommission trug den Titel "Zukünftige Kernenergie-Politik", und ihr Auftrag enthielt neben dem SNR weitere Aufgabenfelder - so auch die Entsorgung. Die Entsorgung ist nicht unabhängig von einer Klärung der Brüterfrage zu regeln, aber sie wirft doch eigene Fragen auf.

a) Im Hintergrund: Das Entsorgungskonzept der Bundesregierung

Die Bundesregierung setzte zum Zeitpunkt der Kommission bei ihrem Entsorgungskonzept - in ihrem Versuch, die Vorschrift des Atomgesetzes zur Wiederverwendung der Brennstoffe umzusetzen - nicht auf eine einzige Entsorgungsvariante, sondern trachtete danach, Alternativen zu entwickeln, auch um notfalls noch ausreichenden Spielraum zu haben, falls sich eine Variante als nicht machbar oder nicht durchsetzbar erweisen sollte. Zeit für die Entwicklung verschiedener Entsorgungsvarianten und für die Abwägung zwischen ihnen war gegeben. Im Konzept der Bundesregierung wurden zwei Wege der Entsorgung verfolgt, die zu einem bestimmten Zeitpunkt verglichen werden sollten (131). Der eine Weg, die direkte Endlagerung der nuklearen Abfälle, stand zu dem Zeitpunkt nur auf dem Papier. Diesen Weg galt es zu technischer Reife weiterzuentwickeln. Es sollte eine Demonstrationsanlage zur Konditionierung der Brennelemente und ein Endlager für die konditionierten Elemente gebaut werden.

Den zweiten Weg, die Wiederaufarbeitung, galt es, zur Erprobung der technischen Machbarkeit über die Versuchsanlage in Karlsruhe hinaus weiterzuentwickeln. Die entsprechende Anlage sollte im Zuge der achtziger Jahre geplant, geprüft und gebaut werden. Damit war diese Anlage in eine Zwischenposition geraten: Einerseits sollte sie die großtechnische Nutzung erproben, andererseits sollte sie aber aus Sicht der Bundesregierung keine Entscheidung zwischen den beiden Wegen der Entsorgung präjudizieren.

Wie eingangs bereits ausgeführt, hatte sich die Entsorgungsfrage parallel zum Verlauf der KE8 zugespitzt; die ablehnende Entscheidung der niedersächsischen Landesregierung hatte es notwendig gemacht, das kunstvoll gewobene Entsorgungskonzept noch komplizierter zu machen, wenn man im Grundsatz daran festhalten wollte. Vor allem bedurfte es eines neuen Standortes für eine "kleine Anlage", mit der Wiederaufarbeitung betrieben werden konnte. Bei dieser Frage bewegte sich die KE8 in ihren entsprechenden Beratungen auf einem sehr sensiblen politischen Terrain.

b) Die Empfehlungen der Kernenergie-Enquete zur Entsorgung

Das Entsorgungskonzept der Bundesregierung bot eine gewisse Struktur für die Diskussion in der KE8. Wie aber dieser Rahmen gefüllt werden sollte, welche Empfehlungen zu den Alternativen innerhalb des Konzepts zu geben wären, darüber gingen in der KE8 die Meinungen weit auseinander.

Eine Gruppe plädierte für den Vorrang der Wiederaufarbeitung und begründete dies mit Sicherheits- und Wirtschaftlichkeitserwägungen. Eine zweite Gruppe sprach sich wegen der Sicherheitsvorteile für die direkte Endlagerung aus. Der Vertreter einer dritten Position schlug als weitere Variante eine rückholbare Endlagerung und dazu eine längere Lagerung der Brennelemente in Kompakt- und Zwischenlagern vor, um die endgültige Entscheidung für eine der Alternativen weiter hinausschieben zu können (132).

Weithin konsensfähig war dann in der KE8 die Formel, in der die Differenz der Phasen "Kernenergie I" und "Kernenergie II" mit der Differenzierung von Alternativen im Entsorgungskonzept der Bundesregierung verknüpft wurde. Dies war deshalb möglich, weil auch die Bundesregierung implizit von einer solchen auf Phasen und Optionen orientierten Überlegung bei ihrem Entsorgungskonzept ausging.

"Kernenergie II" war aus Gründen der Brennstoffökonomie auf den großtechnischen Einsatz der Wiederaufarbeitung und zwar auf den Einsatz der Wiederaufarbeitungsvariante angewiesen, die den spezifischen Bedingungen der Brutreaktoren gerecht werden könnte. Ob dieses notwendig sein würde, sollte im Zuge der Gesamtentscheidung für oder gegen die Kernenergie im Jahre 1990 entschieden werden. Bis dahin aber war die Option aufrechtzuerhalten; entsprechend galt es, die Komponente der Wiederaufarbeitung so zu entwickeln, daß ein Übergang zu einer großtechnischen Nutzung möglich wäre.

Während der Phase "Kernenergie I" könnte die notwendige Entsorgung anderweitig gesichert werden, einschließlich der Entsorgung eines in Betrieb genommenen SNR 300. Es sollte aber mit der weiteren Entwicklung der Wiederaufarbeitung keine präjudizierende Entscheidung für eine entfaltete Nutzung Kernenergie verbunden sein. Parallel dazu sollte die direkte Endlagerung entwickelt werden, damit ein Vergleich der Entsorgungsalternativen auch möglich würde. Eine Entscheidung wäre erst dann möglich, wenn die Erprobungsanlagen einen Vergleich erlaubten (133).

Auf diesen Horizont sind die kurz- und mittelfristigen Maßnahmen im Zusammenhang der Entsorgung orientiert; dabei kam es im einzelnen zu schmerzhaften Kompromissen: Die KE8 schlug ein gestaffeltes Junktim vor ("pragmatisches Vorgehen") (134), in dem die Neubau- und Inbetriebnahmegenehmigungen für Kernkraftwerke je nach dem Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme - bis 1985, nach 1985 oder nach 1990 - verknüpft werden sollten mit verschiedenen Anforderungen an die Entsorgung. Dementsprechend hatten die Anforderungen an den Grad der Verwirklichung eines geschlossenen Entsorgungskonzeptes zu steigen, das sich aus folgenden Komponenten zusammensetzen sollte: KKW-interne und externe Zwischenlager; entweder Wiederaufarbeitung der Abfälle und Endlagerung der Reststoffe oder direkte Konditionierung der Abfälle und Endlagerung. Damit war der Weg zu weiterem Ausbau der Kernenergie in der Grundlast offen.

Andere weithin konsensfähige Empfehlungen (135) betrafen z.B. die Prüfung, ob Gorleben als Standort für ein Endlager geeignet wäre, oder die Errichtung einer Pilotanlage zur Konditionierung unaufbereiteter Brennelemente, die der Entwicklung eines technisch erprobten Verfahrens zur direkten Endlagerung dienen sollte.

Strittig war auf Basis des Gesamtkonzeptes auch nicht der Bau einer Demonstrationsanlage für die Wiederaufarbeitung. Denn dem stimmten die Gegner noch zu - um die Kommission auf Kompromißkurs zu halten und getreu der Logik des von ihnen grundsätzlich akzeptierten Konzepts von "Kernenergie I" und "Kernenergie II". Strittig aber war die Antwort auf die Frage nach deren Größenordnung: Wie groß mußte eine Anlage mindestens sein, mit der die großtechnische Nutzung erprobt werden konnte? Wie groß durfte sie höchstens sein, solange über eine großtechnische Nutzung der Alternative Wiederaufarbeitung noch nicht endgültig entschieden war? Die Anlage mußte also auf die Anforderungen der Phase "Kernenergie II" vorbereiten können, sie mußte aber zugleich im Zuge der Phase "Kernenergie I" vermittelbar bleiben (136).

Besonders strittig war die Frage, ob die geplante Größe für das Projekt einer Wiederaufarbeitungsanlage in Hessen - der Nachfolgeplanung zu Gorleben - mit ihrem geplanten Durchsatz in Höhe von 350 Tonnen pro Jahr ihrer eigentlichen Aufgabe, nämlich die Option offenzuhalten, also die großtechnische Nutzung zu **erproben**, noch angemessen war; oder ob diese Größenordnung schon auf einen regulären Brüterbrennstoffkreislauf zugeschnitten war (137). Die besondere Sensibilität jeglicher quantitativer Angabe, der in der parallel laufenden Diskussion um die Standorte hohe Bedeutung zukam, ließ die KE8 von einer Zahlenvorgabe Abstand nehmen. Stattdessen wurde ein Gutachten angeregt, das die Größenordnung auf Basis der Formel "Kernenergie I/Kernenergie II" vorschlagen sollte und das nach Ende der KE8 in der ersten Hälfte des Jahres 1981 vorliegen sollte. Dabei war in diesem Falle selbst Häfele nicht für den Vorschlag zu gewinnen, das Gutachten plural erstellen zu lassen (138). Von daher konnte in Richtung Zusammensetzung oder Vorgehensweise keine Empfehlung für ein Gutachten ergehen. Auch auf Seiten der Gegner einer Wiederaufarbeitung wurde es vorgezogen, diese Frage offen zu lassen, und nicht riskiert, daß durch Beharren auf einer Konkretion Häfele auf die Seite der Union getrieben würde -

was bei der Fragilität der Kompromisse möglicherweise weitere Übertritte auch in anderen Fragen zur Folge gehabt hätte.

- c) Zusammenfassung: Politische Kompromisse - Entscheidungen für die Kommission und gegen die Klientel

Durch die Ausklammerung der Größenfrage schrammte die Kommission am Eklat eben gerade noch vorbei. Sie überquerte damit ein politisch brisantes Terrain ohne Blessuren. Ihr geschicktes Taktieren hatte das Entsorgungskonzept der Regierung weder gestützt noch beschädigt; die Union war mit ihrem - regierungsfreundlichen - Votum auf ihre Parlamentarier begrenzt geblieben (139).

Dieser politische Erfolg forderte den Skeptikern allerdings Zugeständnisse ab, die weit über das hinausgingen, was an Kompromißbereitschaft zu erwarten war. Sie stimmten einer Demonstrationsanlage für die Wiederaufarbeitung zu und sie stimmten der Erkundung des Endlagers in Gorleben zu.

In dem Falle der Entsorgung schmeckte dies umso bitterer, weil für die Zugeständnisse kein konkretes Zugeständnis der anderen Seite eingetauscht wurde, noch nicht einmal eine plurale Zusammensetzung der Gutachter für die Größenordnung der Wiederaufbereitungsanlage. Auf der Habenseite blieb den Skeptikern lediglich eine Sicherung der Kommission und ihrer generellen Kompromißfähigkeit. Um der Optionenformel willen trugen die Skeptiker die Möglichkeit des Brütens und der Wiederaufbereitungsanlage aktiv mit (140).

Hier wurde krass deutlich, was zeitlich, sachlich und sozial passiert, wenn man sich auf eine zunächst sehr allgemeine Kompromißlinie einläßt, diese aber dann konkretisiert wird. Aus der Logik eines gemeinsamen Konzeptes wurde Stück für Stück deduziert, was daraus für Konsequenzen im einzelnen folgen. Alle hatten sich mit der Formel "Kernenergie I/Kernenergie II" von ihrer jeweiligen Klientel entfernt und sich damit in mehr oder weniger große Isolation begeben; die Kommission gewann für ihre Mitglieder an sozialem Gewicht, und die sozialen Beziehungen außerhalb nahmen relativ dazu ab. Ein später Ausstieg aus einem einmal gesponnenen Konsensnetz, ein Abgehen von der einmal eingeschlagenen Kompromißlinie, ist äußerst schwer durchzusetzen. Die Mitglieder wurden so zu Gefangenen der von ihnen selbst mitentwickelten Kommunikationsstruktur.

2.3.4. Akzeptanz der Kernenergie - Anforderungen an die Reaktorsicherheit

Die KE8 präsentierte ihre Ergebnisse in vielfältiger Form, durch die der jeweils erreichte Grad an Konsens und der Stellenwert des betreffenden Punktes innerhalb des Arbeitsprogramms abzulesen waren. So wurde die Frage, unter welchen Bedingungen die Leichtwasserreaktoren (LWR) als sicher anzusehen wären und ob damit eine Phase "Kernenergie I" auch ungeachtet der Probleme einer Phase "Kernenergie II" zu akzeptieren wäre, über weite Strecken kontrovers beantwortet. Im Bericht wurden die gegensätzlichen Auffassungen zu jedem sicherheitsrelevanten Punkt einander gegenübergestellt (141). Dadurch war kein Minderheitsvotum nötig, statt dessen wurden Konsens

und Dissens in geschlossener Form transparent gemacht. Beides ist nicht ohne Bedeutung: Mit den im Dissens beantworteten Fragen war durch die kontroverse Gegenüberstellung der strittige Bereich öffentlich geklärt, und die unterschiedlichen Auffassungen wurden deutlich (142). Im Falle von konsensuell beantworteten Fragen war dieser Übereinstimmung zumeist eine langwierige Annäherung vorausgegangen: mal weniger langwierig, da die Positionen nicht so weit voneinander entfernt lagen, und mal sehr langwierig, wie in der Frage des Risikobegriffs oder in der Frage der Akzeptanz laufender und geplanter LWR. Ich werde diese beiden Prozesse aufwendiger Konsensfindung kurz darstellen.

a) Akzeptanz der Leichtwasserreaktoren durch die Skeptiker

Von zentraler Bedeutung war für diesen Teil der Kommissionsarbeit, daß die Skeptiker nicht in der Negativität des "Atomkraft - Nein Danke!" verharrten, sondern ihre Bedingungen für eine "Akzeptabilität eines zukünftigen Großeinsatzes der Kernenergie" benannten (143). Diese Bedingungen waren allerdings nur ansatzweise operationalisiert. Und sie versicherten ausdrücklich, daß vom Standpunkt der Reaktorsicherheit her die Nutzung der LWR, also die Phase "Kernenergie I", als verantwortbar zu akzeptieren wäre, "wobei ernsthafte Anstrengungen zur rationellen Nutzung der Energie und zum Einsatz regenerativer Energiequellen vorausgesetzt werden." (144). Auf dieser Grundlage stimmten die Skeptiker sogar einem weiteren Zubau von LWR im Rahmen der "Kernenergie I" zu (145), wobei der Umfang dieses Zubaus und die jeweiligen Auflagen in Sachen Sicherheit strittig blieben. Beides, insbesondere die Zustimmung zum Zubau, bedeutete einen enormen Fortschritt in der Einbindung der "Anti-AKW-Bewegung."

b) Risikobegriff, Risikobewertung und Risikominderung

Die KE8 führte eine ausgiebige Debatte um den Risikobegriff, sie führte sie mit Tiefgang und zugleich mit Blick auf praktisch-politische Konsequenzen.

Je nachdem, wie ein Risiko begriffen wird, verändern sich nicht allein nur die Größenordnungen der prognostizierten oder gemessenen Schäden, sondern es verändert sich auch der Maßstab, mit dessen Hilfe Schäden überhaupt erst wahrgenommen und gemessen werden. Und es verändern sich auch die Schlußfolgerungen aus der Schadensmessung einschließlich der getroffenen Maßnahmen; bestimmte Kompetenzen sind dann gefragt, andere sind entwertet. Also verändert sich in Folge von veränderten Risikobegriffen auch die Struktur der sicherheitsrelevanten Apparate. Zwischen dem Risikobegriff der Sicherheitsforschung, der auf der Produktformel basiert (146) und dem eher alltagssprachlich gebrauchten Risikobegriff, der auf dem Schadenspotential basiert (147), ist, so scheint es, keine Verbindung zu knüpfen. Die eine Position berechnet das Risiko mit Hilfe des Produkts von Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit; da die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Reaktorunfalls sehr, sehr gering ist, bleibt auch das Produkt gering, also bleibt das Risiko klein, also ist es tragbar. Die andere Position geht vom potentiellen Schadensausmaß aus und be-

rechnet die Unfallfolgen aus dem Schadstoffinventar und dessen wahrscheinlicher Verbreitung bei einer Freisetzung; entsprechend groß wird das Risiko, folglich ist es nicht tragbar.

Der KE8 aber gelang es, diese Dichtotomie ansatzweise zu überwinden und in groben Zügen einen Risikobegriff zu entwerfen, der auf politische Akzeptanz als Grundlage setzt. Angesichts der divergierenden Risikobegriffe forderte sie: "Energiesysteme sollen ... sowohl hinsichtlich ihres Risikos (im Sinne des Produktes aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß) als auch hinsichtlich ihres maximalen Schadensausmaßes nach den hier entwickelten Kriterien politisch vertretbar sein." (148) Sie skizzierte dafür einen konsensfähigen Risikoindikator (149), der aus zwei Grenzwerten besteht: Der eine Grenzwert ist abgeleitet aus dem Produkt von Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit. Der andere Grenzwert ist abgeleitet aus dem maximalen Schadensausmaß. Beide sollen nicht überschritten werden dürfen (150).

Die Diskussion um Risikobegriffe war keine akademische Diskussion, denn aus unterschiedlichen Risikobegriffen folgen unterschiedliche Ansätze für Maßnahmen im Sicherheitsbereich (151). Der eine Ansatz zielt darauf, die Sicherheit zu erhöhen, indem die Wahrscheinlichkeit von Schäden dadurch verringert wird, daß mögliche Störfälle (152) ausgeschaltet werden. Auf Basis quantitativer Verfahren der Wahrscheinlichkeitsberechnung werden Teilsysteme auf ihre Funktionssicherheit hin geprüft, die möglichen Schwachstellen identifiziert und Maßnahmen in Angriff genommen. Probleme sind dabei: Eine Erhöhung der Sicherheit durch Senkung der Wahrscheinlichkeit von Störfällen setzt das vollständige Durchdenken der Abläufe voraus. Was nicht gesehen wird, kann auch nicht berechnet und nicht verbessert werden. Zudem sind einige Faktoren, wie menschliches Versagen oder Sabotage, nicht in Wahrscheinlichkeiten zu fassen. Aber die eigentlich problematische Schwachstelle dieses Ansatzes liegt darin, daß auch hochunwahrscheinliche Abläufe jederzeit grundsätzlich möglich bleiben; bei einer großen Anzahl von Maschinen mit langer Laufzeit wachsen auch kleine Unwahrscheinlichkeiten pro Maschine und Zeiteinheit zu einer ernstzunehmenden Bedrohung an (153).

Der andere Ansatz versucht die Sicherheit dadurch zu erhöhen, daß das Schadensausmaß begrenzt wird, indem die Mengen des Spaltinventars verkleinert und Rückhaltesysteme vorgesehen werden: Berstschutz, ein dickeres Containment, Verlangsamung des Störfallablaufs, damit andere Notfalleinrichtungen greifen können, usw. Zur Begründung für die Wahl dieses Ansatzes wurde von der Skeptikergruppe in der KE8 ein klassischer Sicherheitsbereich, der Brandschutz, zum Vergleich herangezogen. Dort werden drei Indikatoren zur Eingrenzung der Risiken verwendet: "die Menge brennbarer Stoffe im Brandabschnitt, zuverlässige aktive Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Bränden sowie passive Baumaßnahmen in Form von Mauern ... gegen zu schnelle Ausbreitung des Brandes" (154). Eine solche Strategie ist nicht auf den GAU, den Größten Anzunehmenden Unfall (155), fixiert, sondern bezieht auch die Störfälle ein, die zu Entwicklungen jenseits eines GAU führen, also beim LWR jenseits einer Kernschmelze, deren Folgen noch von der Anlage beherrscht werden. Auch für die Fälle jenseits des Auslegungstörfalls sollen mit dieser Sicherheitsstrategie Vorkehrungen getroffen werden. Oberstes Ziel ist, den Schaden einzudämmen.

Das Schwergewicht der Maßnahmen liegt nicht darauf, die Wahrscheinlichkeit von schweren Unfällen zu senken. Ziel ist es z.B., im Ablauf eines Störfalls so viel Zeit zu gewinnen, bis administrative Maßnahmen, wie z.B. die Evakuierung der Umgebung, greifen. Daß diese Position sich eher auf die Schadenseindämmung eines Störfalls orientiert und weniger auf die Verringerung der Wahrscheinlichkeit seines Eintreffens, wird ihr in der Sicherheitsdebatte vorgehalten. Es ist der klassische Ansatz der 50er Jahre, von dem die Reaktorsicherheitsforschung in den folgenden Jahren dann abgegangen ist. Die Devise der etablierten Sicherheitsforschung lautet heute: Verhindern statt eindämmen. Ein zweiter Vorwurf an die Position der Schadenseindämmung ist, daß beide Seiten - Maßnahmen zur Eindämmung des Schadens und Maßnahmen zur Senkung der Wahrscheinlichkeit eines Unfalls - nicht unabhängig voneinander sind, sondern daß schadensbegrenzende Maßnahmen zusätzliche Faktoren ins Spiel bringen und damit zumeist die Wahrscheinlichkeit kleiner Unfälle erhöhen, also insgesamt das Risiko des Reaktors - gesehen unter einer Produktformel - erhöhen können (156). Zumindest erlauben sie kein "gezieltes und wirkungsvolles Eingreifen der Sicherheitseinrichtungen", sondern müssen sich mit allgemein und breit wirkenden Schadensminderungen begnügen.

Wie sich die KE8 in dieser Frage gruppierte, barg einige Überraschungen: Von Ehrenstein, der Sicherheitsexperte der Skeptikerseite, plädierte für Maßnahmen beim SNR, die sichern, daß bei Unfällen die Obergrenze nicht überschritten wird, der Reaktor also nicht explodiert; er räumte dem höhere Priorität ein, als die Zuverlässigkeit zu erhöhen. Birkhofer hingegen plädierte intensiv für den Ansatz der Verhinderung von Störfällen. Dies hätte Vorrang (157). Schadenseindämmende Maßnahmen akzeptierte er nur aus ihrer Wirkung auf die Öffentlichkeit, sie wären lediglich unter diesem Aspekt "überdenkenswert". Daß Birkhofer die politische Qualität schadensorientierter Sicherheitsmaßnahmen anerkannte, war der Schlüssel zu einer Annäherung der beiden Standpunkte. Diese Annäherung fußte nicht auf einer Synthese der beiden Positionen, aber es ermöglichte gemeinsame Schritte. Zum Beispiel räumte Birkhofer ein, daß es vor allem unter dem Aspekt der Außenwirkung sinnvoll wäre, wenn ein Sicherheitsbehälter auch **nach** einer Kernschmelze - die zu verhindern, oberstes Ziel bzw. Prinzip des Sicherheitskonzepts (158) bleiben müsse - gewährleisten sollte, die Freisetzung von Schadstoffen zu verhindern. Von daher wären schadenseindämmende Maßnahmen es wert, weiter untersucht zu werden.

Auf weiteres Untersuchen blieben die Empfehlungen beschränkt: Das Verhältnis von aktiv und passiv wirkender Sicherheitstechnik sollte weiter untersucht werden (159). Die KE8 empfahl außerdem, die Ereignisabläufe zu untersuchen, die jenseits des GAU liegen, also jenseits der Wahrscheinlichkeitsschwelle, die der Auslegung der Reaktoren zugrunde liegt: Wie könnte eine Kernschmelze aussehen, die nicht mehr von der Anlage beherrscht wird? Wie könnte dabei eine Beschädigung der Sicherheitshülle verhindert werden?

Die Skeptiker können sich nicht damit durchsetzen (160), daß entsprechende Maßnahmen (161) auch für Planung oder Nachrüstung der Reaktoren in Betracht zu ziehen wären, oder gar, daß entsprechende Auflagen erteilt würden. Sie sind lediglich zu untersuchen (162).

c) Zusammenfassung: Ansätze, aber keine Formel

Der Bereich der Reaktorsicherheit blieb etwas ungeordnet und wirkt längst nicht so elegant bearbeitet wie andere Teile. Die Probleme der gegenwärtigen Kernkraftnutzung traten in der Arbeit der Kommission zurück hinter die zukünftigen Perspektiven. Dabei enthalten die entsprechenden Abschnitte der Kommissionsarbeit und des Kommissionsberichts durchaus zahlreiche und überraschende Ansätze, die aber nicht zu einer Formel oder zu einem konsensfähigen Entwurf verdichtet werden konnten. Bemerkenswert bleibt das den Skeptikern abgerungene Zugeständnis, die LWR seien vom Sicherheitsaspekt her akzeptabel und ein Zubau damit vertretbar. Von langfristiger Bedeutung sind außerdem die Ansätze zu einer Synthese der unterschiedlichen Risikobegriffe, in deren Folge auch eine veränderte Sicherheitstechnik notwendig würde.

2.3.5. Alternativen zu fossilen und nuklearen Energien - Regenerative Energiequellen und rationelle Energieverwendung auf dem Weg zur energiepolitischen Möglichkeit

In einem gewissen Gegensatz zur eigentlichen Themenstellung - "Zukünftige **Kernenergie**-Politik" - räumte die KE8 den regenerativen Energien, also der Nutzung der Sonnenenergie, und der rationellen Energieverwendung, also dem Sparen in verschiedenster Form, einen sehr großen Stellenwert ein. Beides wird im folgenden kurz und zusammenhängend als "S-Weg" bezeichnet, da die Komponenten "Sonne" und "Sparen" sozial, zeitlich und sachlich enge Bezüge zueinander aufweisen.

Durch ihre bevorzugte Behandlung in der KE8 gelang es, aus einer bislang eher blumigen Vorstellung eine nüchtern eingeschätzte Variante der Energieversorgung zu machen, die nach wie vor erhebliche Schwierigkeiten birgt, aber zu großen Hoffnungen berechtigt (163).

Damit konnte sich die Skeptikerseite, die zunächst in erster Linie **gegen** Kernenergie war, zu einer Gruppe entwickeln, die mehr und mehr gekennzeichnet war durch ein Positivum, hier durch die Alternative des "S-Weges". Der "S-Weg" war eine Komponente in dem energiepolitischen Konzept der zwei Wege im Rahmen von "Kernenergie I" und "Kernenergie II". Die anderen Komponenten der Konzeption waren ihrerseits dringend darauf angewiesen, daß der "S-Weg" als eine Komponente eingebunden blieb - aus zeitlichen, sachlichen und sozialen Gründen:

- Zeitlich: Eine Begründung für die Verschiebung der Entscheidung war, daß die "S-Komponente" Zeit brauchte, um sich entwickeln zu können. Der Aufschub der Entscheidung war ja auch aus der Notwendigkeit einer fairen Entwicklungschance für den "S-Weg" begründet (164).
- Sachlich: Die Trennung von "Kernenergie I" und "KII" stand und fiel damit, daß eine Alternative bei einem eventuellen Auslaufen von "KERNENERGIE I" zur Verfügung stand, daß also "KII" und die Fortführung von "Kernenergie I" nicht die einzigen beiden Alternativen darstellten, sondern es die Möglichkeit gab, auf einen anderen Weg umzusteigen, oder, bei einer Fortführung von "Kernenergie I", den zusätzlichen, durch Verzicht auf brütende Systeme entstehenden Bedarf an Energie anderweitig zu decken.

- Sozial: Die faire Entwicklungschance für Sparen und Sonne im Rahmen des "Kernenergie I"/"Kernenergie II"-Konzepts war es ja gerade, was die Skeptiker dazu brachte, sich auf die erheblichen Zugeständnisse an die Befürworter der Kernenergie einzulassen. Dementsprechend real und konkret mußte auch die Chance ausfallen (165).

Ohne Einbindung des "S-Weges" in das energiepolitische Konzept konnte die "Kernenergie I"/"Kernenergie II"-Formel also keinen Anspruch erheben, eine politisch tragfähige energiepolitische Strategie zu werden. Entscheidend für die Einbindung der Skeptiker aber würde es sein, welcher Konkretionsgrad für Maßnahmen in dieser Richtung glaubhaft in Aussicht gestellt werden konnte. Um den bemühte sich die KE8 auch dementsprechend intensiv.

a) Der "S-Weg": Eine energiepolitische Chance

Die KE8 bemühte sich besonders darum, den "S-Weg" vom Image des Fastens zu lösen. Denn davon war das Bild des Energiesparens und der Sonnenenergie in der Öffentlichkeit geprägt: Vom Hungern werde man nicht satt (166).

Das eingangs geschilderte Konzept der wechselseitigen Substituierbarkeit von Technik, Energie, Kapital und Arbeit hatte die Möglichkeit geboten, den "S-Weg" von diesem Image zu lösen: Im Rahmen dieses Konzepts bedeutet Energiesparen, eine gewünschte Energiedienstleistung mit größerem Aufwand von Kapital, technischem Wissen oder Arbeit und mit kleinerem Aufwand an Primärenergie als vorher zu erstellen (167). Das Verhältnis kann nach den jeweiligen Faktorpreisen kalibriert werden. Prämisse des "S-Weges" war also, das Sparen von der Komforteinbuße abzukoppeln und zwar durch die Betonung der rationellen Energieverwendung (168).

Die Ausgangsbedingungen für einen solchen Imagewechsel waren gut, denn die Notwendigkeit einer Substitution von Öl war nach der Ölkrise allgemein anerkannt. Eine Substitution durch Kernenergie kam zunächst einmal gar nicht in Betracht, da dies bei Wärme und Treibstoff nicht sonderlich sinnvoll erschien. Von daher war ein rascher Geländegewinn für einen "S-Weg" zumindestens im Wärme- und Treibstoffbereich zu erwarten, zugleich aber waren auch hier erhebliche Widerstände zu überwinden.

In der KE8 wurden zwei Einsparvarianten, nämlich "starkes Sparen" (bei Pfad 2) und "sehr starkes Einsparen" (bei Pfad 3) berechnet (169), daneben eine Variante als "Trendsparen" (bei Pfad 1) und eine Variante "extremes Einsparen" auf Grundlage von Berechnungen des Freiburger Öko-Instituts (bei Pfad 4). Welche Variante wann und wie in der energiepolitischen und ökonomischen Realität greifen würde, darüber wagte die KE8 keine Prognose (170). Die KE8 erwartete eine Entwicklung zwischen "starkem" und "sehr starkem" Sparen (171). "Starkes Sparen" bedarf des politischen Flankenschutzes (172), "sehr starkes Sparen" erfordert den "unabdingbaren politischen Willen", der Energieeinsparung die "höchste Priorität in der Energiepolitik einzuräumen" (173). Es erfordert harte Eingriffe in den Markt, um den langfristig zu erwartenden Knappheiten bereits heute Geltung zu verschaffen.

Die KE8 berechnet also vor allem Einspar**potentiale** (174), nicht Einspar**prognosen**. Der Schwerpunkt innerhalb der Alternative lag bei der **rationellen** Energieverwendung mit heute ver-

wendbarer Technik (175). Die Sparraten wurden berechnet, ohne einen technischen Durchbruch anzunehmen. Über die mögliche Nutzung regenerativer Energiequellen lagen keine aussagefähigen Studien vor, deshalb hat die KE8 deren Potential nur grob geschätzt und dies von Pfad zu Pfad variiert. Auch dies geschah, ohne technische Durchbrüche, etwa in der Photovoltaik oder in der Wasserstofftechnologie, einzubeziehen (176). Die passive Nutzung der Sonnenenergie wurde berücksichtigt, aber mit dem zum Zeitpunkt der Kommission bekannten Wirkungsgrad. Es wurden also durchweg konservative Annahmen zugrundegelegt.

Das Schwergewicht der Empfehlungen lag bei **politischen** Maßnahmen. In deren Mittelpunkt stand ein Katalog von Energiesparmaßnahmen. Die Vorschläge und Forderungen der KE8 reichten von einer Änderung der Stromtarife bis zur verstärkten Forschungsförderung im Bereich Photovoltaik. Der Schwerpunkt der Empfehlungen lag bei der Veränderung des Energiebedarfs (Stichwort: Wärmedämmung). Daneben wurden aber auch Einsparpotentiale in den Empfehlungen berücksichtigt, die an der Versorgung ansetzten, die zum Beispiel auf eine effizientere Produktion der Energie zielten (177).

b) Schwierigkeiten

Die KE8 blieb nicht beim wohlfeilen Ausmalen der Chancen stehen, sondern nannte auch die Schwierigkeiten, die sich einer Realisierung entgegenstellten (178).

Diese Schwierigkeiten sind zunächst einmal **zeitlicher** Natur. Die Entfaltung einer energiepolitisch relevanten Komponente der Energieversorgung, die dem "S-Weg" folgt, bedurfte nach Meinung der KE8 eines großen Zeitraums und eines langen Atems. So wäre der Zeitbedarf für eine Änderung des Hausbestandes (Auflagen mit Effekt auf die Heizenergie) nur in Jahrzehnten zu veranschlagen (179). Bis zum Beispiel ein Strukturwandel der Wirtschaft und eine Veränderung der Ausbildungsrichtlinien Folgen für die Energiebilanz Folgen zeitigen könnten, würden etliche Jahre ins Land gehen. Dann aber müßten erst recht die Weichen für eine Entwicklung in Richtung des Szenarios "Sparen II" ("sehr starkes Sparen") sehr bald gestellt werden. Der Vorlauf für eine darauf ausgerichtete Energieversorgung wurde als mindestens ebenso lang eingeschätzt wie der für eine auf Plutonium ausgerichtete Energieversorgung. Die Länge des Zeitraums birgt entsprechend hohe Risiken, da eine langfristige Festlegung den Spielraum für eine Reaktion auf aktuelle Entwicklungen verringert.

Die Substitution von Primärenergie durch Arbeit und Kapital bei der Erstellung von Energiedienstleistungen, wie sie ein "S-Weg" durch die Stärkung rationeller Energieverwendung in der Energieversorgung impliziert, zeitigt des weiteren erhebliche Schwierigkeiten **sachlicher** Natur, denn das betreffende Kapital und die Arbeitskraft stehen woanders dann nicht zur Verfügung. Wenn man den Angaben der KE8 folgt (180), ist dies mit einem erheblichen wirtschaftlichen Strukturwandel verbunden. Auch dieser birgt erhebliche Risiken.

Damit sind auch **soziale** Schwierigkeiten verbunden: Die KE8 wendete auch auf die Energieeinsparmöglichkeiten die bekannte Formel an, daß nicht alles, was technisch machbar sei, auch wirtschaftlich tragbar und politisch durchsetzbar sein müsse. Einmal abgesehen von den Umschichtungen, die auf die Energieerzeugungsseite zukämen, würde eine rasche, umfassende und tiefgreifende Ausweitung der S-Komponente derart die Lebensbedingungen beeinflussen, daß die Durchsetzung fraglich würde. So wurden, um beim Pfad 4 die Kernenergie überflüssig zu machen, Sparpotentiale im Rahmen dieses Szenarios mit Hilfe von Mitteln "umgesetzt", die aus heutiger Sicht politisch nicht tragbar erscheinen: "Energiedienste" wurden "gegründet", die "Wärmeleckermittlung" betreiben und Kosten-Nutzen-Analysen durchführen. Es sollten nur noch mehrgeschossige Wohnbauten gefördert werden; Altbauten sollten zwangsweise umgebaut werden; man debattierte in der Kommission auch über Dinge wie "Zwangslüftung", um die klimatischen Nachteile einer starken Außenisolierung auszugleichen (181). Da war es dann in der Tat nicht mehr weit bis zur Vermutung, die Sparsseite wollte den "Sparstaat" (Gerstein) oder den "Kalorienstaat" (als Häfeles Antwort auf den "Atomstaat") (182), in dem die letzte "Kalorie staatlich bewacht wird" (183); hier werde ein "Experiment mit dem Wohlergehen aller" vorbereitet (184).

In welchem Maße diese zeitlichen, sachlichen und sozialen Schwierigkeiten überwindbar sein würden, machte die Kommission in erster Linie von der energiepolitischen Großwetterlage abhängig, deren Veränderungen auch rigide Maßnahmen, langfristige Festlegungen und folgenreiche Entscheidungen ermöglichen und den Stellenwert einer "S-Komponente" in der Energieversorgung bestimmen würden (185).

c) Markt und Staat auf dem "S-Weg"

Einen Teil der Realisierung der Einsparpotentiale sollte im Konzept der KE8 der Markt übernehmen, vorausgesetzt, daß sich in Reaktion auf geänderte Faktorrelationen die Preise von Energie gegenüber Arbeit, Kapital und Technik verschieben (186).

Dem Marktmechanismus aber sollte nicht alles überlassen bleiben: Dem Energiesparen sollte "oberste Priorität in der Energiepolitik" (187) zukommen. Dem hätten politische Instrumente zu dienen, wie Aufklärung der Bevölkerung oder der Aufbau von Beratungs-, Untersuchungs- und Ausbildungskapazitäten, aber auch politische Maßnahmen, die mehr oder weniger in den Markt eingreifen. Marktkonformem staatlichem Verhalten wurde beim Sparkatalog der Vorzug gegeben (188). Der Dissens zeigte sich im Detail. Zwar konnte angesichts des Ölproblems ein breiter Konsens über die prinzipielle Notwendigkeit des Sparens vorausgesetzt werde, aber in dem Wie, Wo und Wann einer Umsetzung von Sparvorschlägen schieden sich auch in der KE8 die Geister - nicht immer säuberlich an den Grenzen der parteipolitischen Lager.

d) Zusammenfassung: Ein umfassender Katalog realistischer Energiesparmaßnahmen

Wie sich besonders am Katalog der Energiesparmaßnahmen zeigte, war die Argumentation in der KE8 sehr um Machbarkeit und kurzfristig greifende Erfolge bemüht. Was Sparen und Sonnen angeht, beließ man es nicht bei einer Vision. Durchsetzbarkeit innerhalb der Phase "Kernenergie I" war die Devise. Die "harte Sonne", die sich noch im Forschungsstadium befindet, und das "harte Sparen" blieben im Hintergrund, statt dessen standen die realistische Nutzung existierender Potentiale und die unaufwendige Lancierung von Energiesparmöglichkeiten ohne Komfortverlust und ohne Bedrohung von Bürgerrechten im Vordergrund.

Die weitere energiepolitische Entwicklung gab einerseits der These recht, daß hier erhebliche Substitutionseffekte liegen, doch war dies nicht dem forcierten Ausbau der "S-Komponente" über politische Mittel zuzuschreiben, sondern wurde über technischen Fortschritt und ökonomische Konkurrenz ermöglicht. Allerdings hatte die nach der Kommissionsarbeit einsetzende Entspannung der Energiesituation im Ölbereich auch im Stromsektor die Notwendigkeit verringert, Substitutionsanstrengungen zu unternehmen. Sehr viel mehr, als es die KE 8 wahrnehmen wollte, war der Grad des Energiesparens eine von den Faktorpreisen abhängige Variable.

2.3.6. Inhaltliches Fazit: Am Anfang, nicht am Ende der Arbeit

In äußerst knapp bemessener Zeit bearbeitete die KE8 eine Fülle von Arbeitsfeldern, sie behandelte sehr viele Punkte und produzierte außerordentlich viel Material. Was bleibt nun - inhaltlich gesehen - unter dem Strich?

a) Schwerpunkte in inhaltlicher Hinsicht

Um mit einem Paradox zu beginnen: Das wichtigste inhaltliche Ergebnis der KE8 bestand darin, daß sie etwas **nicht** machte. Sie nahm den Kern ihres Auftrages, die Vorbereitung einer Empfehlung zur Inbetriebnahme des SNR 300, insoweit ernst, als sie diese Empfehlung **nicht** traf, sondern sich auf deren Vorbereitung konzentrierte. Sie schlug eine Prozedur vor, die Gewähr dafür bot, daß eine Empfehlung fundiert beschlossen werden würde. Durch dieses Verfahren war sogar nicht ausgeschlossen, daß die politische und kognitive Basis dieser Empfehlung gegenüber dem Zeitpunkt 1979/80 sich verbreitert haben würde. Für die Arbeit der KE8 hatte dieses Hinausschieben eine ähnlich befreiende und befriedende Wirkung, wie sie der Zeitgewinn durch die Vorbehaltsentscheidung für den Bundestag und die Brüterdebatte insgesamt gehabt hatte. Nun war Luft für Arbeit an den brisanten Fragen, die zwar eine Arbeit unter Zeitdruck und unter Dissens blieb, aber immerhin konnte nun überhaupt wieder argumentiert und nicht mehr nur Krisenmanagement betrieben werden.

Um die Empfehlung zu einem späteren Zeitpunkt auf einer besseren Grundlage treffen zu können und um dann nicht vor der gleichen Situation zu stehen, empfahl die KE8, Studien zur Sicher-

heit des SNR zu vergeben, und bereitete diese auch vor. Es wurde ein kompliziertes Verfahren vereinbart: plurale Besetzung der Forschungsgruppe zu den Studien und verschiedene Themen in unterschiedlicher Organisation. All dem ging ein zähes Ringen voraus. Diese Studien sollten in der nächsten Legislaturperiode, also nach Ende der Kommission, anlaufen und von einer Nachfolgekommission begleitet werden, die dann auch eine Empfehlung über die Inbetriebnahme treffen sollte - gestützt unter anderem auf diese Grundlage. Ähnliches deutete sich für die Wiederaufarbeitungsanlage an, jedoch wurde hier auf die Koppelung von pluraler Studie, Wiederaufnahme der Diskussion in der Nachfolgekommission und Empfehlung verzichtet.

Das Aufschieben der Brütererempfehlung bildete die Basis der Kommissionsarbeit. Mit dieser Basis war Luft geschaffen, um das Problem SNR 300 in einen energiepolitischen Zusammenhang zu stellen (189). Zum Herzstück der Kommissionsarbeit konnten die Energieszenarien, Pfade genannt, avancieren. Diese Szenarien beschrieben auf Basis zum Teil gemeinsamer Annahmen, z.B. über zukünftiges Wirtschaftswachstum, alternative Wege für eine ausreichende Energieversorgung der Bundesrepublik bis zum Jahre 2030. Vor allem lag dem Konzept der Pfade die gemeinsame - aber von Meyer-Abich erstmals propagierte - Prämisse zugrunde, daß es für die Versorgung mit Energiedienstleistungen unerheblich wäre, welche Energiequelle dazu in welcher Kombination mit Arbeit, Technik und Kapital herangezogen würde. Zwischen den einzelnen Faktoren der Gleichung bestünde wechselseitige Substitutionsmöglichkeit: Technischer Fortschritt bei Verbrennungsmotoren kann als Spareffekt Öl substituieren. Auf dieser Prämisse wurden alternative Kombinationen für die Zukunft entworfen. Dies waren keine abstrakt konzipierten, auf vage Annahmen gestützte Möglichkeiten, sondern es handelte sich um Modelle, die bis hinunter zu den eingesetzten Techniken kontrolliert durchgerechnet und nach bestem Wissen abgesichert waren. Mit Pfad 1 war eine "harte" Lösung des Energieproblems beschrieben, die auf eine entfaltete Brüterwirtschaft baute. Mit Pfad 4 war eine Lösung beschrieben, die auf Kernenergie sofort verzichtete und statt dessen auf Sonnenenergie und vor allem auf Energiesparen baute. Pfad 3 ließ die Kernenergie nach und nach auslaufen, und Pfad 2 brachte Kernenergie in ein dauerhaft balanciertes Verhältnis zur Nutzung anderer Energiequellen. Alle Pfade verwendeten im übrigen auch weiterhin Kohle und bemühten sich um Ölsubstitution; diese beiden Elemente stärkten den politischen Konsens in der KE8, auch wenn sie in den unterschiedlichen Lagern unterschiedlich begründet wurden.

Mit diesen vier Pfaden war höchst anschaulich und faßbar, aber auch in der notwendigen Pluralität und Komplexität, der **Möglichkeitsraum** der Energiepolitik beschrieben.

Der gemeinsam getragenen Auflistung der Pfade im Bericht schloß sich eine individuelle Bewertung aus Sicht der einzelnen Kommissionsmitglieder an. Jeder optierte für einen Pfad oder für eine Pfadkombination. Nur in einem Falle wurde dabei explizit das System von **Kriterien** zugrunde gelegt, das die KE8 zur Bewertung von Energiesystemen entwickelt und ebenfalls einstimmig verabschiedet hatte. Daran zeigte sich, daß die vier ausgewählten und begründeten Kriterien Umweltverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit, Sozialverträglichkeit und internationale Verträglichkeit, denen ein Energiesystem nach Ansicht der Kommission gerecht werden mußte, noch nicht die ihnen zuge dachte Aufgabe der Selektion von Vorschlägen wahrnehmen konnte, sondern daß andere,

zum Teil nicht transparente Kriterien zugrundegelegt wurden. Sie konnten auch nur so schnell verabschiedet werden, weil sie abstrakt geblieben waren, nicht operationalisiert und nicht miteinander in Verbindung gesetzt wurden. Allerdings waren sie kommissionsintern insoweit von Bedeutung, als dies das erste Stück Konsens darstellte, das insbesondere die Beziehung von Meyer-Abich und Häfele fundierte und so auch in gruppendynamischer Hinsicht ein wichtiges Fundament bildete.

Auf dem Fundament aus Pfaden und Kriterien konnte in Fortführung der Verschiebung einer Brüterentscheidung ein Grundmuster zukünftiger Energiepolitik entwickelt werden. Dieses Grundmuster ging davon aus, daß der Stand der Kernenergienutzung gegenwärtig noch durch LWR bestimmt war. Eine neue Generation von Reaktoren, vor allem von Brutreaktoren, ist in der Entwicklung und sollte das Energieproblem von der Angebotsseite endgültig lösen.

Auf der anderen Seite war die Möglichkeit, das Energieproblem von der Nachfrageseite her zu lösen, also über vermehrtes Sparen, nicht so weit entwickelt, daß ein Vergleich mit einer entfalteten und zumindest im LWR-Bereich ausgereiften Kernenergienutzung schon möglich gewesen wäre. Diese Erfahrungen würden - eine energische Förderung und Erprobung vorausgesetzt - erst Ende der 80er Jahre vorliegen. Von daher legte die KE8 den Entscheidungspunkt auf 1990 fest: Dann sollte im Vergleich der Möglichkeiten eine Entscheidung gefällt werden, ob auf eine erweiterte Kernenergienutzung übergegangen wird, ob der Einsatz von Kernenergie auf LWR beschränkt bleibt, oder ob auf die weitere Nutzung von Kernenergie verzichtet werden kann. Auch hier findet sich also das Muster: die Option offen halten, die Entscheidungen verschieben, aber die Zeit nutzen, um alle Möglichkeiten weiterzuentwickeln. Die Weiterentwicklung sah auf der Seite der Kernenergie so aus, daß der Weiterbau des SNR auch von dem Vertreter der Ökologiebewegung, Altner, und einem der professoralen Brüterkritiker aus der Naturwissenschaft, von Ehrenstein, befürwortet, "forschungspolitisch akzeptiert" wurde. Weiterhin wurde der Zubau bei LWR in einem nicht exakt festgelegten Umfange akzeptiert - auch von den genannten Kernenergie-Kritikern. Außerdem wurden in zum Teil kontroverser Gegenüberstellung detaillierte Maßnahmen zur Erhöhung der Reaktorsicherheit vorgeschlagen - ebenfalls ein Schritt in Richtung Akzeptanz der Kernenergie. Weiterentwicklung bedeutete auf der Kernenergieseite zum vierten, daß eine Demonstrationsanlage zur Erprobung der großtechnischen Nutzung von Wiederaufarbeitung und eine Pilotanlage zur Konditionierung von Brennelementen für direkte Endlagerung gebaut werden sollten - auch dies alles mit Zustimmung der Kernenergiegegner.

Die Kernenergiegegner stimmten dem allem deshalb zu, weil sie zum einen an der Risikoforschung beteiligt werden wollten; zum zweiten, weil **ihre** Seite der Option von den Befürwortern der Kernenergie als prinzipiell gleichberechtigt akzeptiert wurde; zum dritten, weil nun auch Empfehlungen erarbeitet wurden, die eine Offenhaltung der Option von ihrer Seite sicherstellen sollten. Dies drückte sich vor allem in dem Katalog an Sparmaßnahmen aus, der von einer Geschwindigkeitsbeschränkung bis zur Förderung der Entwicklung der Photovoltaik reichte. Dies nun akzeptierten auf der anderen Seite die Kernenergie-Befürworter

b) Lücken in inhaltlicher Hinsicht

Eine Reihe von Punkten des Auftrages konnte nicht bearbeitet werden. So blieb der Hochtemperatur-Reaktor als zweite, politisch für die Einbindung der SPD bedeutsame Reaktorlinie weitgehend unberücksichtigt. Zum zweiten wurde das Problem der Proliferation nur gestreift - Ausdruck auch davon, daß die KE8 das Energieproblem in erster Linie als bundesdeutsches Problem sah, in der die Welt nur als Ressourcenlieferant vorkam (190). Weitere Lücken waren die im Auftrag angeschnittenen Fragen der Radioökologie (191), einige Sicherheitsprobleme und die Prüfung des Atomgesetzes (192).

Unter den Aspekten, die bei den behandelten Problemen zugrundegelegt wurden, trat der ökonomische Gesichtspunkt in den Hintergrund - nur implizit behandelte die KE8 die ökonomische Interessenlage und die ökonomischen Folgen (193).

Alles dies notierte die KE8 als Merkpunkte für ihre Fortsetzung, die sie mit großer Mehrheit forderte, vor allem auch, um eine Empfehlung über die Inbetriebnahme des SNR 300 zu treffen und um davor die angeregten Studien zu betreuen.

c) Ausblick

Inhaltlich gesehen stand die KE8 am Ende ihrer Laufzeit im Juli 1980 am Beginn ihrer Arbeit und nicht am Ziel. Sie hatte in einer äußerst komplexen, brisanten und zeitlich gedrängten Situation Ansätze geschaffen, sie hatte eine Basis für die Weiterarbeit gelegt. Sie hatte keine Lösung entwickelt, aber sie hatte den Weg für die Erarbeitung einer Lösung freigemacht: durch Verschiebung der Entscheidung, durch Strukturierung der Möglichkeiten, durch Sicherung der Kommunikationsfähigkeit. Sie hatte sehr viele Ansätze zusammenbinden können, die bislang beziehungslos die Diskussion durchkreuzt hatten.

Sie war in ihren Inhalten sehr viel mehr als eine "Brüterkommission". Sie war mehr als ein politischer Bestandteil des Forschungsprojekts SNR 300. Aber sie war inhaltlich auch nicht das, was sie sich erhofft hatte, nämlich eine Kommission, der man das Konzept einer neuen Energiepolitik verdankt. Sie war nicht die Kommission, bei deren Einsetzungsbeschluß die Datierung einer neuen Sichtweise des Energieproblems zu zählen beginnt. Das mindert in keiner Weise ihre Verdienste, sondern weist nur - allerdings aus gegebenem Anlaß - auf die grundsätzlich begrenzten Möglichkeiten einer Kommission hin.

Innerhalb dieser begrenzten Möglichkeiten hat sie ein breites Spektrum inhaltlicher Fragen aufgeworfen und zum Teil auch beantworten können - Fragen und Antworten, die nicht nur für ihre unmittelbare Fortsetzung von Belang waren und sind.

2.4. Soziale Struktur der ersten Kernenergie-Enquete

Wie bereits angedeutet, ist an der Entwicklung der KE8 insbesondere verblüffend, daß es ihr innerhalb kürzester Frist gelang, eine eigenständige Struktur aufzubauen, mit der sie sich von ihrer Umwelt abhob. Die KE8 bildete in kognitiver, **gruppendynamischer**, politischer, normativer und organisatorischer Hinsicht ein eigenständiges System, das zwar über vielfache Bezüge mit der politischen Umwelt verbunden war, das aber die Signale der Außenwelt nach eigenen Kriterien selektierte. Die KE8 differenzierte sich aus der Kernenergiekontroverse, aus dem Bundestag, aus den verschiedenen Klientelgruppen, auch aus den persönlichen Beziehungen. Sie ließ sich weder instrumentalisieren, noch ging sie im Rauschen der allgemeinen politischen Auseinandersetzung unter. Gerade auch der beschriebene Eingriff der Unionsfraktionsführung zeigt - einmal abgesehen davon, daß er von einem Abgeordneten aus der KE8 herbeigeführt war -, wie sehr sich die KE8 verselbständigt hatte und wie hilflos ein solch offensichtlicher Versuch der Einflußnahme wirken mußte.

Ich will versuchen, diese unwahrscheinliche Struktur unter verschiedenen Aspekten zu zeigen und damit zugleich zu erklären, warum sie so leistungsfähig werden konnte. Denn mit dieser Struktur ist eine bemerkenswerte Leistung verbunden - bemerkenswert in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht. Letztlich steht also hinter der Analyse der Sozialstruktur die Frage: Wie war unter den gegebenen Bedingungen ein solches Ergebnis möglich? Worin sind dieser Bericht, dieser Verlauf, diese Leistung strukturell begründet?

Für eine Antwort reicht ein einzelner Struktur-aspekt nicht aus: Die Leistung der KE8 läßt sich nicht entweder kognitiv oder politisch oder durch einen einzelnen anderen Struktur-aspekt erklären. Der Anschaulichkeit halber reduziere ich jeweils die Vielfalt auf ein Dreiecksmuster. Dabei geraten die Ausführungen bisweilen etwas allgemein, da ich bei der KE8 einige Kategorien zu erläutern habe, die bei den anderen TEK dann jeweils vorausgesetzt werden können. Ich beginne mit dem Aspekt, dem die größte Anschaulichkeit zukommt, dem personellen Aspekt.

2.4.1. Die Sozialstruktur der Kernenergie-Enquete unter personellem Aspekt: Zentrum, Peripherie und Stab

Wie also sah die Struktur der KE8 unter personellem Aspekt aus? Kann auch mit Kategorien wie "Persönlichkeit" oder "Interaktion" gezeigt werden, daß sich die KE8 als ein eigenständiges System herausbildete, daß sie eine spezifische Struktur ausprägte, die ihr Stabilität und Leistungsfähigkeit verlieh?

Eine konsequent individualpsychologische Sicht des Kommissionsgeschehens, eine möglichst große Auflösung der Abläufe bis auf die Ebene der einzelnen Personen ist mit den folgenden Ausführungen nicht intendiert und könnte auch mit der Methodik nicht geleistet werden (194). Der per-

sonelle Aspekt wird statt dessen als eine schwerpunktmäßig gruppensdynamische Sichtweise aufgefaßt.

Die erste Frage dabei ist: Was waren das für Personen, die dort zusammenkamen, und durch welche Kriterien sind sie charakterisierbar?

Das wichtigste Kriterium ist zunächst einmal der Grad ihrer Zugehörigkeit zur Kommission. Obgleich bei näherem Hinsehen die Grenzen verschwimmen, unterscheidet ich Mitglieder der Kommission und Mitarbeiter im Stab. Es ist aber nicht unbedingt so, daß damit die Relevanz der jeweiligen Beiträge korreliert.

a) Ausgangslage: Typisierung der Kommissionsmitglieder

Zunächst einige Gemeinsamkeiten: Bei dieser Kommission haben wir es mit einer reinen Männergesellschaft zu tun, zudem mit Angehörigen verschiedener Fraktionen der Elite, aber eben doch Angehörigen der Elite. Das akademische Moment dominierte. Es gab bei den wenigen, die über keinen akademischen Status verfügen, kaum je eine demonstrative Abgrenzung vom Akademischen (195).

Die wichtigste Zäsur - und auch dabei verwischen sich bei genauerer Betrachtung die Unterschiede - sehe ich zwischen Abgeordneten und Sachverständigen.

(aa) Zur Typisierung der **Sachverständigen**: Wer als nicht-parlamentarisches Mitglied einer TEK berufen werden kann, ist von der Geschäftsordnung völlig offengelassen. Die Geschäftsordnung vermeidet alle Einschränkungen wie "Vertreter gesellschaftlicher Gruppen" oder "Experte" oder "Wissenschaftler". Insofern ist ein großer Spielraum gegeben. Es hat sich im alltäglichen parlamentarischen Sprachgebrauch der Terminus "Sachverständige" eingebürgert. Diese Bezeichnung bleibt neutral, da sie keine Zuordnung zu einem sozialen System, z.B. der Wissenschaft, vornimmt. Sie macht zugleich die Differenz zu den Parlamentariern deutlich, deren Charakteristikum - zumindest im generellen Außenbild - darin besteht, von übergreifender Warte aus die Dinge in ihrem politischen Zusammenhang zu beurteilen und sich dabei auf die Information anderer, auf den Rat von Spezialisten, verlassen zu müssen. Die Bezeichnung "Sachverständige" ist aber zugleich ideologisch, da sie die Interessenvertretung hinter der kognitiven Kompetenz versteckt. Die Komponente des Sachverständigen wird in der Bezeichnung betont; daß es nur eine Komponente ist, wissen alle Beteiligten, gebrauchen aber dennoch den nur partiell korrekten Terminus. "Sachverständige" sind immer auch Interessenvertreter, als Interessenvertreter müssen sie aber sachverständig sein.

Wir finden in der KE8 vier Typen dieses Sachverständigen; die Personen sind den Typen nicht immer eindeutig zuzuordnen, sie erfüllen zum Teil mehrere Bedingungen, sie wechseln den Typ und nehmen in verschiedenen Phasen verschiedene Rollen ein.

Typ 1 - Der **Politiker**: Dieser Typ des Sachverständigen - nicht zu verwechseln mit einem Parteivertreter - denkt und handelt politisch; zwar nicht oder nicht immer in den Gleisen der Abgeordneten, aber in Kategorien des politischen Systems. Dies enthebt ihn nicht der Interessen oder der Interessenvertretung, im Gegenteil, aber er sieht die Probleme und Zwänge der politischen Auseinandersetzung und weiß entsprechend zu handeln. Diese übergreifende Perspektive, die er der Verfolgung seiner Interessen zugrundelegt, stiftet ab und an Widerspruch zu seiner Klientel und zu Kollegen. Sein Wissen ist eher genereller Natur - er neigt zum Philosophieren und zur Deduktion, die Lösung spezieller Probleme delegiert er.

Sachverständige Mitglieder der KE8, die diesem Typ nahekommen, waren Häfele und Meyer-Abich.

Typ 2 - Der **Delegierte**: Dieser Typ eines Sachverständigen vertritt im Selbstverständnis und im Handeln eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe. Darunter fallen in meiner Typologie nicht die politischen Parteien und nicht spezielle Wissenschaftsdisziplinen. Für die Vertretung von deren Interessen bildet sich ein eigener Typ heraus. Der Spielraum des Delegierten ist begrenzt, da er mehr oder weniger explizit von der entsendenden Gruppe gelenkt wird. Je mehr sich z.B. der Vertreter eines Verbandes von diesem Typ des Sachverständigen entfernt, desto mehr Ärger bekommt er mit den Mitgliedern des Verbandes. Je mehr sich Sachverständige diesem Typus annähern, desto mehr geraten sie in Widerspruch zu dem Typ "Politiker" aber auch oftmals in Widerspruch zum nächsten Typ, dem "Spezialisten".

Sachverständige Mitglieder, die diesem Typ nahekommen, waren in der KE8 Altner, Pfeiffer und Knizia (196).

Typ 3 - Der **Spezialist**: Er vertritt kompetent einen eng begrenzten kognitiven Ausschnitt, weiß hier auch Interessen zu vertreten, hält sich aber ansonsten zurück. Er reagiert sozusagen nur auf ganz spezifische Reize. Wo seine ureigenen Interessen nicht berührt sind, er sich aber auch nicht gänzlich zurückhalten kann, ordnet er sich einer Fraktion zu, ohne deren Position in diesen Fragen en détail mitzutragen oder gar mitzugestalten.

Sachverständige Mitglieder, die diesem Typ nahekommen waren in der KE8 Schaefer und, im Übergang zum Typ des Delegierten, von Ehrenstein; im gewissen Sinne läßt sich auch Birkhofer noch diesem Typ zuordnen (197). Die genannten Mitglieder waren auch die Fachleute der Kommission im engeren Sinne des Wortes, d.h. diejenigen Mitglieder, die sich einer einzelnen Wissenschaftsdisziplin zuordnen - die Spezialisten für Reaktorsicherheit und für Energieeinsparung.

Typ 4 - Das **Fraktionsmitglied**: Dieser Typ des Sachverständigen ordnet sich mehr oder weniger reibungslos den parlamentarischen Fraktionen, inhaltlich also den von den Parteien gezogenen Linien, unter. Er ist von daher ein nicht eingeschriebenes, aber relativ zuverlässiges zusätzliches Mitglied einer Parlamentsfraktion. Die Interessen, die er vertritt, und der Horizont, den er kognitiv abdeckt, sind eher parteipolitischer Natur. Dies kann eine Person, die mit diesen Erwartungen in eine Kommission hineingebracht wird, in Dissens mit den anderen Sachverständigen bringen, wenn

er diese Erwartungen zu erfüllen versucht; oder aber, falls er sich nicht an den engen Spielraum hält, der ihm gesetzt ist, gerät er in Streit mit den Abgeordneten "seiner" Fraktion, die ja fest auf seine nachhaltige Unterstützung rechnen. Auf alle Fälle kann er in Konflikt mit seiner eigenen Normenwelt kommen, da er zumeist doch mit einem Fuße im Wissenschaftsbereich steht, hier publiziert oder in anderer Weise seine Zugehörigkeit zu dem sozialen System Wissenschaft demonstriert. Er sitzt sozusagen zwischen den Stühlen.

Sachverständige Mitglieder die diesem Typ nahekommen, gab es innerhalb der KE8 nicht (198).

Das Fehlen von "Fraktionsmitgliedern" signalisiert, daß der Zugriff der Parlamentarier auf die Sachverständigen sich komplizierter Arrangements bedienen mußte. Eine politische Bindung konnte nur durch themenbezogene Überzeugungsarbeit zustandekommen. Die Sachverständigenbank der KE8 war ohnehin sehr heterogen zusammengesetzt: Es sind nur schwache Ansätze für ein verbindendes gemeinsames Milieu der Sachverständigen zu sehen. Die Wissenschaftskulturen, denen die einzelnen Sachverständigen entstammten, waren höchst unterschiedlich. Die Wissenschaftlichkeit trennte die Sachverständigen mehr, als daß sie sie verband. Den Experimentalphysiker der Universität Bremen verband wenig mit dem Ingenieurwissenschaftler der TU München, und beide hatten wenig gemein mit dem theoretischen Physiker aus einer Großforschungseinrichtung, dem Energiewissenschaftler und dem Philosophen. Ebenso wenig war ein geteiltes **politisches** Milieu bei den Sachverständigen zu sehen.

(ab) Zur Typisierung der **Parlamentarier**. In ihrer Mehrzahl saßen die Abgeordneten zum Zeitpunkt der Einsetzung bereits für eine zweite Legislaturperiode im Bundestag (199) und hatten überwiegend Direktmandate. Sie entstammten nicht der ersten Reihe der Fraktionen, waren aber auch keine Hinterbänkler - es waren Abgeordnete aus der zweiten Reihe ihrer Fraktion, die sich zumeist im Bereich Forschungs- und/oder Energiepolitik um Profil bemüht hatten. Der KE8 wurde - wenn man die Personalpolitik als Indikator heranzieht - von den Fraktionen durchweg Relevanz zugesprochen.

Die Bildung aussagekräftiger Typen fällt bei den Parlamentariern schwer. Ich will für eine grobe Gruppierung, der wiederum die einzelnen Personen nicht trennscharf zugeordnet werden können, eine Klassifikation von Orientierungen geben: An welcher Öffentlichkeit, an welchem politischem Kommunikationszusammenhang orientiert sich der Abgeordnete? Wo sieht er den Schwerpunkt seiner politischen Bezüge? In der Beantwortung dieser Frage sehe ich vier Möglichkeiten, d.h. vier mögliche Schwerpunkte seiner Orientierung.

Orientierung 1 - Der **Wahlkreis**: Insbesondere Abgeordnete mit einem mehrfach eroberten Direktmandat sehen ihre politische Basis in ihrem Wahlkreis, den sie hegen und pflegen und auf den sie ihre politische Tätigkeit ausrichten. Anderes ist nicht derart von Belang; selbstverständlich muß

man Kompromisse machen und auch höheren Orts nach dem Rechten sehen, aber die politische und persönliche Sicherheit rührt aus dem Einfluß "vor Ort".

Die Orientierungsleistung dieses Schwerpunkts besteht darin, daß der Abgeordnete sich jeweils fragt, ob eine bestimmte politische Haltung seiner Position im Wahlkreis frommt oder ihr schadet.

Ein Abgeordneter in der KE8, der dieser Orientierung nahe kommt, ist Gerlach (CSU). Wie für die meisten CSU-Abgeordneten spielen Bonn und die Fraktion nur eine begrenzte Rolle im Vergleich zu den Abgeordneten anderer Fraktionen. Er ist auch dementsprechend wenig in der Kommission präsent.

Orientierung 2 - Die **Fraktion**: Ein anderer Typus des Abgeordneten orientiert sich eher an der Fraktion. Er versucht sich dort politisch zu profilieren, er übernimmt entsprechende Aufgaben und teilt sein Zeitbudget entsprechend ein. Er betrachtet die Fraktionsmitgliedschaft weniger als den Ausdruck der Stärke im Wahlkreis; er sieht sie als ein notwendiges Zwischenstadium in der Karriere auf Bundesebene. Abgeordnete diesen Typs orientieren sich auf die Führungsschicht der Fraktion. Handlungsmöglichkeiten werden von ihnen dahingehend bewertet, ob sie ihrer Stellung in der Fraktion schaden oder nutzen.

Ein Abgeordneter in der KE8, der dieser Orientierung nahe kommt, ist Stavenhagen (CDU); obgleich Direktkandidat, engagiert er sich stark in der KE8 und will diese Chance zur Profilierung nutzen (200).

Orientierung 3 - Die **Partei**: Ein dritter Typus von Abgeordneten orientiert sich an der Partei, an einem Landesverband oder an der Bundesebene. Dabei kann es passieren, daß er sich aus Gründen parteibezogenen Kalküls quer zu den Kraftlinien der Fraktion stellt - wenn auch nur kurzfristig und punktuell. Der Abgeordnete orientiert sich folglich daran, ob eine politische Haltung seiner Position in der Partei förderlich ist - und sei es in einer akzeptierten Minderheitsposition -, oder ob sie langfristig seiner Position in der Partei schadet.

Schäfer ist ein Abgeordneter in der KE8, der die Kernkraftfrage in der Partei und einen besonders kritischen Landesverband in der Fraktion vertritt.

Orientierung 4 - Die **außerparteilichen Diskussionszusammenhänge**: Einen vierten Typus bilden diejenigen Abgeordneten, die sich auf eine spezifische außerparlamentarische Teilöffentlichkeit beziehen. Dies kann eine spezifische Interessengruppe sein, die diesen Abgeordneten in die Fraktion entsendet hat und die dementsprechend über ihn ihren Einfluß auf die Partei geltend zu machen versucht (Bauernverband, Unternehmerverbände, Gewerkschaften). Dies kann aber auch ein bestimmter Problemzusammenhang sein, auf den der Abgeordnete sich orientiert, etwa eine kirchliche Öffentlichkeit oder eben z.B. die Kernenergie-debatte. Ein Abgeordneter, der diesem Typus zuzurechnen ist, wird sein politisches Handeln daraufhin orientieren, ob es ihn innerhalb dieses Interessen- und/oder Diskussionszusammenhangs voranbringt oder ihm dort eher schadet. Die daraufhin getroffenen Entscheidungen können ihn in Konfrontation mit Wahlkreis, Fraktion und Partei bringen.

In der KE8 ist Ueberhorst ein Abgeordneter, der diesem Typus in gewisser Weise nahe kommt.

Diesen Typen läßt sich, wie eingangs betont, ein Abgeordneter nicht ohne weiteres zuordnen; ein Abgeordneter kann auch nicht frei seine Orientierung wählen. Denn die einzelnen Fraktionen legen mit ihrer Struktur bestimmte Orientierungen nahe und verwehren andere. So sind die CSU-Abgeordneten in der Unionsfraktion durch die hohe Zahl der Direktmandate traditionell stärker auf den Wahlkreis ausgerichtet. Die CDU ist als Partei von jeher stark von der Fraktion geprägt. Die SPD ist im historischen Längsschnitt und auch im systematischem Aufbau, im Entscheidungsprozeß und in der Wissensverteilung eine vielfältig verästelte Partei, in der die Fraktion nur eines unter vielen Entscheidungszentren ist. Von daher liegen für den einzelnen Abgeordneten einer Partei Orientierungen nahe, aber dies bedeutet nicht, daß es nicht Abweichungen und Kompromisse, vor allem aber auch Konflikte gibt.

Die KE8 war gekennzeichnet durch eine breite Streuung der Orientierungen, die kein gemeinsames politisches Kalkül der Abgeordneten über die Fraktionsgrenzen hinweg erlaubte: Zwischen Gerlach und Ueberhorst standen nicht nur partei- und sachpolitische Unterschiede, sondern auch vom Abgeordnetentypus, von ihrer Orientierung her, waren sie grundverschieden. Hinzu traten unterschiedliche Milieus der Parteien. In der SPD gilt es als Tugend, den Streit um die rechte Linie zu entfalten und zu managen. Wer die Kultivierung des Widerspruchs handhaben kann, dem gebührt der Lorbeer. Entsprechende Routinen, Methoden und Sichtweisen bilden die SPD-Abgeordneten berufsmäßig aus. Es ist Teil ihrer Sozialisation. Anders die Union: Geschlossenheit, Gradlinigkeit, Konsequenz sind die prägenden Faktoren. Ein Schwanken signalisiert nicht eine anerkennewerte Flexibilität, sondern steht für Schwäche und Unzuverlässigkeit. Aber auch die Abgeordneten des Regierungslagers in der KE8 unterschieden sich in ihren Orientierungen, was die Bildung gemeinsamer Positionen nicht erleichterte. Die Fraktionsorientierung der CDU-Abgeordneten erschwerte zusätzlich die Anknüpfung stabiler Beziehungen zu den Sachverständigen. Dagegen konnte die SPD-Seite mit Ueberhorst, einem stark nach außen hin orientierten Abgeordneten, belastbare Verbindungen zu den Sachverständigen aufbauen.

Die Differenzierung der Mitglieder ist also hoch - innerhalb der Gruppe der Sachverständigen und innerhalb der Gruppe der Parlamentarier. Zwischen den Gruppen sind Gemeinsamkeiten schwach ausgebildet. Der parlamentarische Rahmen bildet zwar einen Gemeinsamkeit stiftenden Zusammenhang, aber innerhalb dessen ist der Spielraum zur Entfaltung von Besonderheiten sehr groß. Um so erstaunlicher, daß angesichts der Zersplitterung sich dennoch eine so intensive Kooperation ergab. Diese Kooperation mußte sich erst im Zuge der Arbeit Stück für Stück gegen die starke Differenzierung durchsetzen: "E pluribus unum".

b) Das Zentrum: Die Troika

Ein gruppendynamischer Eckpunkt war die überaus enge Zusammenarbeit von Häfele, Meyer-Abich und Ueberhorst (201). Wann dieses Dreigespann sich zusammentat, ist nicht präzise zu terminieren. Bereits vor der KE8 bestanden einerseits Verbindungen zwischen Ueberhorst und Meyer-Abich, die sich in der Vorbereitung der Kommission niederschlugen. Andererseits hatten sich Beziehungen zwischen Meyer-Abich und Häfele bereits in einem gemeinsamen Stück akademischer Sozialisation gebildet (202). Meyer-Abich konnte also als anfängliches Bindeglied fungieren, aber die Verbindung wuchs rasch zu einem stabilen gleichseitigen Dreieck heran. Stabilität und Produktivität ergaben sich durch eine gute Mischung aus Ähnlichkeit und Verschiedenheit der drei Personen.

(ba) Wie ähnlich waren sich die Mitglieder der Troika? Welches **Fundament** verband sie?

In **kognitiver** Hinsicht war den drei Mitgliedern ihre Selbsteinschätzung als Generalisten gemeinsam; sie verstanden sich als durchaus auch in Einzelproblemen sachkundig, aber wichtig war ihnen der generelle Überblick. Auf das letztlich philosophische Element ihres Wissens legten sie großen Wert. Der große Rahmen interessierte sie: Die **Weltenergieversorgung**, die **umfassende** Strategie, der Entwurf ganzer **Lebenszyklen** von Energieversorgungssystem - das waren ihre Themen. Dabei - und hier ergänzten sie sich auf der gemeinsamen Grundlage - konnten sie unterschiedliche Spezialgebiete einbringen und miteinander verzahnen: Häfele das Wissen um die Kerntechnik, Meyer-Abich das Wissen um das Energiesparen, Ueberhorst das Wissen um den politischen Prozeß.

In **affektiver** Hinsicht verband sie eine Begeisterung für den **großen** Wurf, die **große** Sache: Nicht das Zusammenkratzen von Steinkohleeinheiten, das Konjugieren von möglichen Fehlerquellen in den Szenarien, nicht das Tüfteln an der Verbesserung passiver Sonnenenergie-Nutzung - hieran entzündete sich bei ihnen kein inneres Feuer, sondern allein an dem Gedanken, in die Verbissenheit der Kontroverse mit der Großzügigkeit und Eleganz einer großen Lösung hineinzufahren, mit einem intellektuell wie politisch genialen Streich das politische Feld gründlich zu verändern. Nach dem Bericht der Kommission sollte nichts mehr so sein, wie es früher war. Es sollte ein Aufhorchen durch die ineinander verklammerten Bataillone gehen. Die Begeisterung für die große Lösung war allen drei gemeinsam, und jeder von ihnen ergänzte dies durch seine spezifische Eigenschaft: Bei dem einen war es die Leidenschaft für die Uransparmaschine, die "Kathedrale der Moderne"; bei dem anderen die Leidenschaft für die unerschöpfliche Quelle Energiesparen; beim dritten die Leidenschaft für die schöpferische Kraft der Debatte (203).

Bezogen auf ihre **Interessen** verband sie, daß alle drei von ihrem Programm und ihrem Umfeld auf eine gemeinsame Lösung angewiesen waren; ich werde im folgenden Abschnitt zur Sozialstruktur unter politischem Aspekt erläutern, warum weder der SNR noch ein ernstzunehmendes Sparprogramm ohne die jeweils andere Seite politisches Gewicht erhalten konnten. Häfele war mit

einem Plädoyer für Leichtwasserreaktoren nicht zufriedenzustellen; Meyer-Abich wollte mehr als ein durch den Marktpreis bestimmtes Sparen, verbesserte Einspritzpumpen und ein Demonstrationswindkraftwerk. Wer aber mehr wollte, der bedurfte der jeweils anderen Seite. Ueberhorst hatte sich in Partei und Fraktion mit dem Programm festgelegt, die Kontroverse aufzuheben: Auch sein Profil hing von einer großen Lösung ab, er hatte sich selbst konditioniert. Alle drei verband also das Interesse an der großen Lösung. Dabei ergänzten sie sich, weil sie die notwendigen inhaltlichen und sozialen Komponenten dafür einbrachten: die Kernenergieseite in ihrer entfalteten Version, die Sonne-/Spar-Seite und die politisch-prozedurale Seite. Aus der Kenntnis der eigenen Situation dürfte jeder ein feines Gespür für die speziellen Interessen der beiden anderen entwickelt haben, für deren Risiken, deren Profil, deren Belohnungen.

In **sozialer** Hinsicht, also bezogen auf die soziale Konstellation der KE8 (204), verband die drei, daß sie die Kommission gemeinsam führen konnten, weil sie sich in ihren Fähigkeiten ergänzten: der eine mit einer geradezu charismatischen Gabe, die Bedeutung eines Anliegens oder eines Problems zu verdeutlichen; der andere mit einer ausgewiesenen Intellektualität, mit der es gelang, die Probleme klein zu bekommen, aber in den getrennten Teilen noch den Zusammenhang zu zeigen; der dritte mit einer zielbewußten Integrationsfähigkeit, die in Vorgehen und Ergebnis die Sachverhalte, Positionen und Menschen zusammenzuführen wußte. Daß bisweilen dem einen sein Charisma als Pathos, dem zweiten seine Intellektualität als Arroganz und dem dritten seine Integrativität als bloße Taktik ausgelegt wurde, kann dabei nicht ausbleiben. In der Kommission jedenfalls ist diese gruppenspezifisch wirkungsvolle Kombination akzeptiert worden und bis zum Ende erfolgreich geblieben.

(bb) Welche **Rolle** spielte **Ueberhorst** in diesem Zusammenhang?

Die Verbindung von Meyer-Abich und Häfele war die Achse der KE8. Daß diese beiden kooperierten, war - wie unten anhand der Interessenkonstellation noch zu zeigen sein wird - die entscheidende politische Bedingung für das Ergebnis der KE8. Daß diese Kooperation von den Persönlichkeiten her Gestalt annahm, ist zum einen aus gemeinsamen Stücken ihrer akademischen Sozialisation zu erklären, wäre aber vermutlich ohne einen Dritten nicht zustande gekommen: ohne Ueberhorst keine Troika und vermutlich auch keine Achse Meyer-Abich - Häfele. Ueberhorst machte aus der Beziehung von Häfele und Meyer-Abich ein gleichseitiges und damit stabiles Dreieck, das dann auch die Kommission trug. Er sorgte sozusagen als katalytisches Moment dafür, daß es zwischen Meyer-Abich und Häfele "lief". Er verband nicht nur Häfele und Meyer-Abich, sondern sorgte damit auch für ein stabiles Gerüst, um die KE8 zu führen. Dies gelang ihm durch eine Integrationsleistung in mehrfacher Hinsicht.

- Er verband zum einen **Strategie und Taktik**. Seine Strategie war die Auflösung der Konfrontation in der Kommission durch die einzig mögliche Form, die des parallelen Ansatzes. Dies setzte er in kleine und ganz kleine Schritte um: Durch alle einzelnen Entscheidungen wie Entsorgung, Reaktorsicherheit usw. wird der Parallelansatz jeweils sichtbar (205). Die Strategie wurde zur Führungsgröße, der sich die Taktik unterordnete. Diese geriet nicht zum Selbstzweck. So gelang es andersherum, daß taktische Manöver wie die Aufschübe, die Vertagungen, die Kompromißformeln sich zu einer Strategie bündelten, die sich im nachhinein wie aus einem Guß, wie geplant, ausnimmt (206).
- Er verband zum anderen **politische Konfrontation und kognitive Entwicklung**. Er entwickelte große Sorgfalt und Akribie beim Aufspüren kognitiver Lücken. Er entdeckte kleine und kleinste Widersprüche (207). Er machte damit immer wieder klar, wo man etwas nicht weiß oder nicht genau weiß; wo man also auch nicht wirklich guten Gewissens aufeinander einschlagen kann. In der Konsequenz entwickelte er rege Phantasie bei dem Versuch, diese Lücken zu schließen: Aufträge an das Sekretariat, Vergabe von Studien, politische Entscheidungen, Ausklammerungen usw. Ueberhorst konnte diese Verbindung leisten, weil er selbst den Machtaspekt und den Wissensaspekt gut zu trennen und in sich wiederum zu verbinden wußte.
- Er verband zum dritten die verschiedenen **Flügel** der KE8, die Parteien und die Lager in der Kernenergie-Kontroverse. Er selbst verordnete sich weitgehende Distanz zu den Seiten, ohne dabei in die Rolle desjenigen zu kommen, der nur noch Sitzungen abwickelt; im Gegenteil, er engagierte sich stark, aber für ein Ziel, das keiner der Seiten auf den ersten Blick zuzuordnen war. Vor allem konnte er diese Position auch glaubhaft machen und über die ganze Kommission hinweg vertreten. So setzte er sich deutlich von den Kernenergie-Gegnern unter den Sachverständigen ab und differenzierte auch deren Position (208). Seine Position versuchte er synthetisch zu bestimmen, nicht als ein Kompromiß, sondern indem er über die Positionen hinausging. Damit gewann er die Mitglieder, weil die neuformulierte Position die alten Standpunkte in gewisser Weise aufnahm und weil dies dann offensichtlich die einzige Position war, um neuen Spielraum zu gewinnen. Ueberhorst sorgte aber dann auch dafür, daß ein sichtbar gewordener Zipfel einer konsensfähigen Position auf der Basis des parallelen Ansatzes so weit wie möglich hervorgezogen wurde - auch durch den gezielten Einsatz der Mitarbeiter. Diese Brückenköpfe wurden dann gegen alle Angriffe verteidigt. Einer einmal konsensfähig geschliffenen Position wurde allerhöchster und nachhaltiger Schutz zuteil (209). Auf der anderen Seite wußte er sehr wohl um die Verletzungen, die ein Verlust des Wahrheitsmonopols bei den einzelnen Positionen verursachte. Von daher suchte er die einzelnen Protagonisten nicht nur zu trösten, er ließ ihnen auch Erfolgserlebnisse, Nischen, in denen sie sich als letzte Sieger fühlen durften.
- Er verband zum vierten **Innen und Außen**. Auf der einen Seite errichtete er um die KE8 hohe Mauern, er schottete die Kommission ab. Auf der anderen Seite aber machte er intensive, doch kontrollierte Pressearbeit und setzte dieses Instrument bisweilen auch mit konkret berechneter Wirkung nach innen ein. Er holte sich externen Sachverstand in vielfältiger Form in die Kommission, sorgte aber dafür, daß dies intern noch überschaubar und verarbeitbar blieb.

Insgesamt bildet Ueberhorst also ein Beispiel an Integrativität, wobei die Aufzählung zeigt, daß, wenn Integrativität zum Muster eines Führungsstils werden soll, es nicht nur reicht, zwei miteinander verfeindete Flügel an einen Tisch zu setzen, sondern daß die kognitive und soziale Seite zusammenschauen sind, daß innen und außen zu verbinden sind, daß Strategie und Taktik nicht zum Widerspruch werden dürfen. Ueberhorst führte vor, wie man ein derart komplexes Programm der Integrativität im Griff behalten kann. Von daher wird zu Recht die Kommission mit ihm, dem Vorsitzenden, identifiziert und ab und an auch von der "Ueberhorst-Kommission" gesprochen (210).

c) Die Peripherie: Solitäre

Wenn die Frage nach dem Zentrum mit der Troika beantwortet ist, so bleibt, nach der Peripherie zu fragen. Die bildete sich tatsächlich um das Zentrum herum, aber nicht im Sinne von Satelliten um ein (Drei-)Gestirn. Gegenüber dem sozial, kognitiv, emotional und gruppenspezifisch vorwärtstreibenden Zentrum bildete sich ein Kranz von Mitgliedern in kritischer, aber engagierter Distanz. Seine Mitglieder konnten die Kommission nicht im gleichen Maße bestimmen wie die der Troika. Aber dennoch bildete dieser Kranz einen eigenen Faktor im Kommissionsgeschehen, er war nicht abhängig vom Zentrum - eher umgekehrt das Zentrum von ihm.

(ca) In kritischer Distanz zur Troika

Die Begriffe "Peripherie" und "Kranz" werden den Personen nicht ganz gerecht. Mir erscheint die Bezeichnung "Solitäre" besser geeignet zu sein, weil dies im Gegensatz zu der Homogenisierung als "Peripherie" ausdrücklich ihre Differenzierung wiedergibt. Diejenigen, die ich als Solitäre kenne, zeichneten sich durch ausgeprägte individuelle Besonderheiten aus. Sie sind anders als die Mitglieder der Troika, aber nicht weniger interessant. Jeder von ihnen ist zu komplex und auf seine eigene Art beeindruckend, als daß er erschöpfend durch die Mitgliedschaft in einem Kollektiv, sozusagen als Mitläufer, beschrieben werden könnte.

Die Solitären standen der Troika distanziert gegenüber: In politischer Hinsicht, indem sie - von "links" oder von "rechts" - schärfere Abgrenzung für richtig hielten; in fachlich gebotener Distanz, weil sie von ihrem jeweiligen Wissenschafts- und Selbstverständnis her nicht die Urteile fällen wollten, wie sie von den "General-Idioten" (Schaefer) gefällt wurden. Aber es bildete sich naturgemäß auch eine persönliche Distanz gegenüber den drei Mitgliedern der Troika heraus, die oft nicht genau zu verorten ist auf dem Spektrum zwischen Mißtrauen und Faszination. Daß auch eine soziale Distanz bestand, beruhend auf den Interessenunterschieden und den unterschiedlichen Milieus, aus denen die einzelnen stammten, hatte ich angedeutet. Ein Altner konnte sich mit dem Programm, was sich da als Leitbild der Kommission entwickelte, nicht rückhaltlos identifizieren; er konnte es mittragen, solange dessen Nutzen ihm höher erschien als die Kosten (211).

Aus dieser mehrfachen Distanz heraus ergaben sich fruchtbare Beziehungen zwischen Troika und Solitären: Die Solitären konnten und wollten sich dem Zentrum nicht entziehen. Sie trugen Ergebnisse und Prozesse zu großen Teilen mit, sie wurden motiviert, überzeugt, ab und an überredet. Es bildeten sich Überzeugungsgemeinschaften (z.B. Häfele und Birkhofer, Ueberhorst und Altner).

Aber immer bildeten die Solitären, jeder für sich, ein kritisches Korrektiv - in fachlicher, persönlicher, sozialer und kognitiver Hinsicht. Sie mahnten überfällige Problemlösungen an, sie machten die politische Bandbreite deutlich, sie markierten die Kluft zwischen Parlament und Kommission, sie gingen nicht großzügig aus der Generalistenperspektive über unwichtige Einzelheiten in inhaltlicher Hinsicht hinweg, sondern insistierten auf deren Behandlung. Daß der Bericht nicht nur von einem großen Entwurf lebt, sondern eine Fülle von Detailarbeit, von Problemlösun-

gen und Fragestellungen, von Verbesserungen und Anmerkungen, von Pointierungen, Informationen und hintergründigen Formulierungen enthält - das ist den Solitären zu verdanken.

(cb) Dyaden und Triaden

Die Peripherie setzte sich aus solchen "Einzelkämpfern" zusammen, die aber zahlreiche Arbeitsbeziehungen untereinander knüpften. Diese waren politisch motiviert wie bei den CDU-Parlamentariern, oder sie waren auf bestimmte Probleme und Einzelkonzepte ausgerichtet wie die Zusammenarbeit von Birkhofer und Pfeiffer oder von Schaefer und Altner. In diesen Arbeitsbeziehungen wurden über die verschiedenen Grenzen hinweg Gemeinsamkeiten gestiftet. Die Peripherie entwickelte so eine eigene Infrastruktur und war nicht ausschließlich auf das Zentrum orientiert. Aber es gab natürlich auch Beziehungen zwischen Mitgliedern der Troika und den Solitären.

Es bildeten sich vornehmlich Zweierbeziehungen - wenn man nur die Mitglieder der Kommission rechnet. Seltener findet man, daß zu den zweien noch ein drittes Kommissionsmitglied hinzutrat. Häufig jedoch stieß ein Mitglied des Sekretariats hinzu. Insbesondere der vom Kernforschungszentrum Karlsruhe abgestellte Energiewissenschaftler und Modellexperte Jansen spielte eine gewichtige Rolle und war immer in die Arbeitsbeziehungen der Kommissionsmitglieder eingebunden, wenn es um die Szenarien ging.

Es war von der Arbeitsbelastung und der Terminorganisation der Kommissionsmitglieder her gar nicht anders möglich, als den Schwerpunkt auf Dyaden und Triaden zu legen, und es hätte die Produktivität vermutlich eher gesenkt, wenn man andere, erweiterte Arbeitsformen gewählt hätte. In diesen zahlreichen Zweierbeziehungen wurde das Netz der Kommissionsarbeit geknüpft. Gespannt und gerahmt wurde es durch die Troika.

(cc) Jenseits der Peripherie: Außenstehende Mitglieder

Es gab Kommissionsmitglieder - mehr als drei würde ich nicht zu dieser Gruppe zählen -, die nicht in der Peripherie zu finden sind, da ihre Distanz zur Kommission bzw. zum Zentrum weitaus größer war als die der Solitäre. Sie standen somit außerhalb des eigentlichen Kommissionsgeschehens. Indikatoren dafür sind die Anwesenheit, auch bei informellen Treffen (212), der Grad der Mitarbeit und das Engagement bei Sitzungen. Dies will aber nicht besagen, daß diese außenstehenden Mitglieder überhaupt keinen Einfluß auf das Profil der Kommission gehabt hätten; sie nahmen im Rahmen ihrer selbstgewählten Aufgaben auf die Kommission Einfluß, sie trugen zur Arbeit und zum Ergebnis bei und hinterließen Spuren (213). Wenn ein Mitglied außerhalb des Kommissionsgeschehens stand, heißt das nicht, daß es hätte fehlen können.

d) Mitarbeiter im Stab: Sekretariat und externe Zuarbeit

Nicht nur als instrumentelle Ressource, auch unter gruppodynamischen Gesichtspunkten war das Sekretariat unverzichtbar für die Kommissionsarbeit. Sein Leiter bildete einen ruhenden Pol in der Kommissionshektik. Der Mitarbeiter, der die Spar-Szenarien erarbeitete, und der Mitarbeiter, der die Szenarien berechnete, lieferten nicht nur zentrale Bausteine für die Kommissionsarbeit. Sie

wirkten vielmehr bei dem Versuch, ihre Arbeitsergebnisse kommissionsintern durchzusetzen, sie konsensfähig zu machen, als Katalysator für die Beziehungen mehrerer Kommissionsmitglieder untereinander: Sie brachen das anfänglich noch recht dicke Eis durch die Diskussion konkreter Probleme direkt mit den Mitgliedern der Kommission oder mit anderen Mitarbeitern im Stab (214).

Andere Mitarbeiter im Sekretariat, die nicht an einer solchen exponierten Stelle standen, lieferten wichtige Bestandteile für das Gesamtkonzept, wie z.B. die Idee, die gegensätzlichen Standpunkte zur Reaktorsicherheit in sauber getrennter und kontrovers formulierter Fassung zu verabschieden.

Dabei bildeten die Mitarbeiter im Sekretariat kein Team, sondern arbeiteten individuell an ihren jeweiligen Aufgaben und standen im Kontakt mit den Mitgliedern der Kommission, manchmal arbeiteten sie einem einzelnen Mitglied zu (215). Der Vorsitzende hatte zu Anfang erfolgreich eine feste Zuordnung von Kommissionsmitgliedern und Sekretariatsmitarbeitern verhindert und konnte auf die meisten Mitarbeiter des Sekretariats zugreifen.

Es gab neben den Mitarbeitern im Stab noch individuelle Zuarbeiter und Assistenten. Ihre Bedeutung ist schwer einzuschätzen (216). Im Vorfeld der Abstimmungen und Entscheidungen wurde Assistenz benötigt, um z.B. den Konsensraum zwischen zwei Kommissionsmitgliedern auszuloten. Mitarbeiter von Altner und Schaefer berechneten gemeinsam die Sparpotentiale, Mitarbeiter von Pfeiffer und Birkhofer versuchten, zunächst ohne Erfolg, Entsorgungskonzepte und Risikobegriffe abzustimmen. Selbstverständlich wurde den Mitgliedern auch auf individueller Ebene aus ihrem jeweiligen Umfeld heraus zugearbeitet. So konnte von Ehrenstein auch schon in der KE8 auf diejenigen Personen rechnen, die später den Bremer Teil der "Forschungsgruppe Schneller Brüter" - die Gutachtergruppe der Skeptiker in der Fortsetzung der Kernenergie-Enquete - bildeten. Auch z.B. Knizia hatte in seinem Hause dafür gesorgt, daß ihm zugearbeitet wurde. Letztlich gab es keinen Sachverständigen, der nur auf sich allein gestellt gewesen wäre. Aber es gab selbstverständlich Unterschiede in der Ausstattung. Ich kann nicht sehen, daß diese Unterschiede sich in einer deutlichen Verzerrung der Möglichkeiten bei den Mitgliedern niedergeschlagen hätten. Die Vorteile dieser individuellen Form der Zuarbeit gegenüber den Verbindungen zum Sekretariat liegen auf der Hand: Exklusivität und engere soziale Beziehungen.

Ohne initiierende oder stabilisierende Wirkung auf die Unionsvertreter und die ihnen nahestehenden Sachverständigen ist ein weiterer Faktor in der gruppenspezifischen Gesamtrechnung, der Beratungskreis der Union, geblieben. In diesem Kreis ist am Schluß versucht worden, die Wende der CDU-Abgeordneten von der Kooperation zur Konfrontation nachdrücklich zu unterstützen, aber diesem Manöver war kein größerer Erfolg mehr beschieden (217). Einflußreicher war der Kreis, der sich um die konsequenten Brüterkritiker gebildet hatte, insbesondere die bereits erwähnte Bremer Gruppe, die auch maßgeblich an der Formulierung der Aufträge für die Studien zur Sicherheit des SNR 300 beteiligt war.

Man kann nicht sagen, daß durch weitere Externe, durch die während der Sitzungen anwesenden Ministerialbeamten, durch Teilnehmer an der Anhörung oder durch Gutachter relevante gruppenspezifische Akzente gesetzt worden wären, wie es dann in der Fortsetzung der Kernenergie-

Enquete in der neunten Legislaturperiode mit der Gruppe um Benecke und Donderer, oder wie es in der Telekommunikations-Enquete mit dem Gutachter von Prognos, Klaus Schrape, dann tatsächlich der Fall war. Die KE8 hatte einen solchen externen Flügel nicht - sie hat doch eher in sich selbst geruht und als eine in sich geschlossene Gruppe Dynamik entfaltet.

e) Interaktionsformen

Die Interaktion im Rahmen der Kommission fand auf vier verschiedenen Ebenen statt: die Dyade, die Triade, die Gruppe und die Gesamtkommission. Diese Typologie ist durch bloße Erhöhung der Teilnehmerzahl gewonnen, die Ebenen unterscheiden sich aber voneinander auch durch unterschiedliche Grade an Öffentlichkeit. Das Schwergewicht der Dyaden und auch der - sehr viel selteneren - Triaden lag auf informeller Ebene. Es fanden aber auch formalisierte Treffen von zwei oder drei Sachverständigen statt: Über diese Sitzungen wird Bericht erstattet, sie waren mit Aufträgen der Kommission verbunden usw. Dagegen gab es unter den Parlamentariern keine formalisierten Zweier- oder Dreiergespräche.

Wenn die informellen Zweierunden das Fleisch bildeten, so waren die Plenarsitzungen die Knochen des Kommissionskörpers. Hierunter sind auch die Arbeitsfeldsitzungen zu zählen. Die Plena der Arbeitsgruppen oder der Gesamtkommission boten Gelegenheit für zahlreiche Abstimmungsgespräche am Rande. Ergänzt wurde dies durch zahlreiche nur schwach formalisierte Foren, auf denen sich die Mitglieder abstimmen konnten - dazu zählen insbesondere die diversen parlamentarischen Abende in den Bonner Dependancen der Bundesländer (218). Der Rahmen war dabei in gewisser Weise vorgegeben, aber der Ablauf und der Gegenstand der Interaktion waren dadurch in keiner Weise determiniert. Diese Foren standen der ganzen Kommission offen.

Eigenartigerweise fehlt zwischen den informellen Dyaden und Triaden und den semiformalen Foren der Gesamt-Kommission ein Zwischenglied. Es gibt keine Anzeichen dafür, daß regelmäßig Abstimmungen in formalisierten Gesprächskreisen vorab getroffen worden wären. Es ist nicht zu sehen, daß ein Einlenken oder eine Verhärtung eines oder mehrerer Mitglieder zunächst im Rahmen einer Gruppe abgestimmt, bevor es in der Kommission publik gemacht worden wäre. Die KE8 zerfällt eben nicht in fraktionierte Lager.

Der Organisationsaufwand für die Interaktion ist hoch: Es gilt nicht nur die reguläre Sitzungsarbeit zu organisieren. Entscheidend für die Entwicklung der KE8 war auch, wie die Kommunikation außerhalb des formellen Rahmens verläuft. Das bedeutet, es war entscheidend, wie diese Kommunikation so organisiert wird, daß sie nicht in eine Fortsetzung der formellen Arbeit ausartet und daß sie ebensowenig in unverbundene informelle Kleinbeziehungen auseinanderbricht. Die Aufgaben der Organisation waren also nicht auf den formellen Modus der Kommunikation beschränkt, sondern das Management hatte auch für den semiformalen Modus Sorge zu tragen (219).

f) Modus der Verständigung und Einigung

Eine Kommission kann von einem bestimmten Modus der Einigung geprägt sein, von Überredung zum Beispiel oder von Überzeugung, von Aushandlung oder von Zwang. Die KE8 ließ keinen dieser Modi aus, aber ihr Profil ist bestimmt durch eine Mischung von Überzeugung und Aushandlung. Man bemühte sich redlich und nachhaltig um Überzeugung der Vertreter des jeweils anderen Lagers von der Richtigkeit der eigenen Auffassung. Alle versuchten, durch Objektivierung den Beweis anzutreten, zumindest Belege beizubringen.

Ein gutes Beispiel bieten die Szenarien. Am Ende der Bemühungen um Überzeugung stand nicht die Einigung auf eine bestimmte Position, sondern die wechselseitige Anerkennung der Standpunkte als plausibel begründete Positionen. Auf diesem pluralen Fundament konnte dann ein konsensfähiges Vorgehen ausgehandelt werden. Man bemühte sich um wechselseitige Überzeugung und erreichte so die Bereitschaft zum Tausch. Man akzeptierte den anderen als Verhandlungspartner und suchte nach Wegen, wie die Zugeständnisse ausbalanciert werden könnten.

Zumeist setzte der Aushandlungsprozeß im Rahmen der Troika ein, von dessen Ergebnis dann wiederum die jeweiligen Partner überzeugt und gegebenenfalls auch überredet werden mußten. Die Überredung beschränkte sich allerdings auf einige Randprobleme, z.B. auf kleine Zwischenschritte, und auf Randpersonen. Die Hauptmatadoren der letztlich gefundenen konsensfähigen Linie waren etwaigen Bemühungen um Überredung gegenüber viel zu mißtrauisch und viel zu erfahren, als daß ein solches Manöver hätte gelingen können.

Einigung mittels Zwang spielte eine gewisse Rolle in Form der Fraktionsdisziplin. Auf diesem Klavier wußten beide Fraktionen zu spielen, nicht jedoch gegenüber den Sachverständigen. In der SPD wurde die Position des Vorsitzenden gegen die Kernenergiebefürworter auf der SPD-Bank durchgesetzt. In der Union wurde durch - maßvolle - Intervention des Fraktionsvorsitzenden ein Einschwenken der CDU-Vertreter auf die Linie des Vorsitzenden der KE8 im Ansatz verhindert.

Daß die KE8 sich vor allem über Aushandlung und Überzeugung verständigte, bedurfte einer längeren Anlaufzeit: Aus der Zeit vor der Einsetzung sind lediglich einige bilaterale Beziehungen bekannt. Zwischen der Konstituierung und dem Beginn der eigentlichen Kommissionsarbeit im September 1979 bauten sich langsam stabile Zweierbeziehungen auf. Vor allem Ueberhorst begann, Verbindungen zwischen einzelnen Kommissionsmitgliedern und zu den Mitarbeitern des Stabes zu knüpfen. Nach Konstituierung der Arbeitsfelder bildeten sich die ersten Ansätze zur Troika, und auch die Gesamtkommission begann sozusagen zu atmen, Leben zu entfalten. Ein Bruch des Eises in der Kommission ist dennoch erst für den Jahresbeginn 1980 zu terminieren. Die Kommission konnte ihre vielfältigen Interaktionsmöglichkeiten nunmehr nutzen. Atmosphärisch gesehen hatte die KE8 ihre beste Zeit im März und im April 1980. Nach der Kehrtwende der Union verhärtete sich das Klima. Aber der davor erreichte Stand der Interaktion war nicht mehr rückbaubar, und die Kommunikationsbeziehungen hatten sich fest etabliert. Der scharfe Ton, den die CDU-Abgeordneten nach ihrer Wende zur Konfrontation wieder in die Kommission trugen, wurde von den Sachverständigen nicht nachvollzogen. Sie bemühten sich im großen und ganzen auch weiter-

hin um eine von Fairness und Einsicht in die Notwendigkeit geprägte Gangart der Verhandlungen. Die Verabschiedung des endgültigen Berichts ging mit einer Intensivierung der Sitzungsaktivität und der begleitenden Interaktionsformeln einher. Dies fand dann mit Ende der KE8 zunächst ein jähes Ende. Einige wenige Kontakte blieben zwischen denjenigen Parlamentariern, die in die Vorbereitung der zweiten Kernenergie-Enquete eingebunden waren, und zwischen einigen Sachverständigen bestehen. Die Kommission entfaltete sich als ganzes erst wieder mit der Neukonstituierung und setzte zum Teil dann die in der KE8 geknüpften Interaktionsbeziehungen fort (220).

g) Zusammenfassung: Im Mittelpunkt die Troika

Unter personellem Aspekt zeigt die KE8 ein komplexes Bild: Die Kompromißbereitschaft Häfeles und die Isolierung der Unionsabgeordneten - um zwei spektakuläre Elemente des Kommissionsgeschehens mit personeller Dimension zu nennen - waren Teil einer vielfältigen und verästelten Struktur von Personen und Interaktionen. Jeder Einigung in einem inhaltlichen Detail gingen komplizierte gruppensdynamische Prozesse voraus. Dies ist in der Berichterstattung über die KE8 wenig gesehen worden (221). Auch ich habe hier die gruppensdynamische Komplexität nur ansatzweise zeigen können. In meiner Darstellung ist sie auf eine dreigliedrige Struktur reduziert - auf Zentrum, Peripherie und Stab.

Ich habe dabei das Zentrum als Dreieck gezeichnet. Es waren Häfele, Meyer-Abich und Ueberhorst, die mit unterschiedlichen Rollen ein ausbalanciertes Zentrum der Kommission bildeten. Sie sicherten nach allen Seiten den Fortgang der Konsensfindung ab und organisierten die notwendigen Bündnisse. Mancher mußte dabei ausgespart bleiben und sperrte sich gegen ein allzu enges Bündnis; aber ein Gegenpol zu dieser Troika kam nicht zustande, allenfalls sporadische oder auf einzelne Berichtsteile bezogene Gegnerschaft. Aber dies blieben immer Negativkoalitionen, die in keiner Weise die Definitionsmacht für die KE8 an sich ziehen konnten. Dieses Dreieck war das gruppensdynamische Rückgrat der KE8. Die Ecken dieses Dreiecks, die drei Personen, korrespondieren mit unterschiedlichen Interessen, deren Konstellation unter dem politischen Aspekt sichtbar wird und die sich ebenfalls als ein Dreieck darstellen läßt.

2.4.2. Die Sozialstruktur der Kernenergie-Enquete unter politischem Aspekt: Pate der energiepolitischen Möglichkeiten

Unter politischem Aspekt ist die Konstellation der Interessen von Belang. Interessen vertraten nicht allein die als Vertreter von Interessengruppen offen ausgewiesenen Mitglieder der KE8. Interessen hatten auch die von den Fraktionen entsandten Mitglieder des Bundestages und die Wissenschaftler. Die leitende Frage ist in diesem Abschnitt, welche Konstellation dieser Interessen sich in der KE8 ergibt (222). Die Antwort darauf ist danach zu beurteilen, ob sie dazu beiträgt, die Entwicklung der KE8 und ihr überraschendes Ergebnis zu erklären.

a) Ausgangslage: Verschwimmende Frontlinien

Welche Strukturen sind unter politischem Aspekt für KE8 erkennbar? Welche Lager bilden sich und welche Interessen verbünden sich zu Koalitionen?

Drei Antworten auf diese Fragen fallen unmittelbar ins Auge, wenn man sich die Zusammensetzung der KE8 ins Gedächtnis ruft. Ich werde die drei Antworten im folgenden skizzieren. Es wird sich dabei aber zeigen, daß alle drei Antworten nicht befriedigen und daß sie alle die Dynamik der Kommissionsentwicklung nicht erklären können.

(aa) Es liegt zunächst einmal nahe, die KE8 unter politischem Aspekt in ein **Regierungs- und ein Oppositionslager** zu strukturieren. Aber diese binäre Scheidung gibt die Differenzierungen nicht wieder und erlaubt keine Erklärung des Verhaltens der einzelnen Mitglieder (223). Diese Gegenüberstellung eignet sich schon deshalb nicht dazu, die entscheidende politische Achse der KE8 zu markieren, weil die Mehrheit der Mitglieder aus "Sachverständigen" bestand, die nicht streng nach Proporz benannt worden waren. Die Teilung einer Kommission in zwei parteipolitisch geprägte Lager, in Regierung und Opposition, ist also nicht der Normalfall einer politischen Strukturierung, sondern der unwahrscheinliche Fall, bei dem die Komplexität stark reduziert ist und alle Unterschiede eingeebnet sind.

(ab) Ähnliches gilt für die ebenfalls ins Auge springende Frontlinie zwischen **Sachverständigen und Parlamentariern**. Diese Scheidung lag der Arbeitsteilung innerhalb der KE8 zugrunde. Die Arbeitsgruppen zu den einzelnen Arbeitsfeldern am Beginn der KE8 waren ausschließlich aus Sachverständigen zusammengesetzt. Die analytischen Vorarbeiten oblagen den Sachverständigen, während die Bewertung und politische Gewichtung dann hinterher gemeinsam mit den Abgeordneten vollzogen werden sollten. Diese Aufteilung klingt plausibel, war aber aus vielen Gründen keineswegs durchzuhalten: Eine Analyse der Probleme impliziert bereits Wertungen und Gewichtungen und strukturiert sie wiederum. Die Sachverständigen waren keineswegs normativ und politisch neutral, sondern in hohem Maße engagiert. Die Arbeitsgruppen und die Gesamtkommission standen nicht für zwei aufeinander folgende Phasen der Arbeit, sondern waren vom Gesamtprozeß der KE8 her miteinander verzahnt. Dies sind alles Gründe, die den Kern des Gedankens hinter den Arbeitsgruppen, die Aufspaltung des Kommissionsproblems in zwei Dimensionen ad absurdum führten. Selbstverständlich sind die beiden Dimensionen - die empirisch-analytische und die normativ-handlungsbezogene - vorhanden, und sie lassen sich auch analytisch trennen, aber sie können nicht sauber auf verschiedene Themenformulierungen, einzelne Akteure oder Prozeßetappen aufgeteilt werden. Es ist durchaus denkbar, daß ein Thema, ein Akteur, eine Phase schwergewichtig der einen oder der anderen Dimension zuneigt, aber die andere Dimension läßt sich nicht ausschließen, sie läuft immer mit. Die Sachverständigen jedenfalls beschränkten sich nicht auf eine analytische Dimension, und sie blieben dabei in engem Kontakt zu den Parlamentariern (224).

Hinzu kommt, daß die Parlamentarierseite zwar große Gemeinsamkeiten in ihrem Wertehintergrund aufwies, aber in sich doch recht differenziert war. Ebenso wenig lassen sich die Sachverständigen auf einen einzigen Nenner bringen. Das Selbstverständnis als Wissenschaftler war nicht durchgängig gegeben. Die Beurteilungskriterien, die Bezüge zur der jeweiligen Klientel, die Positionierung in der akademischen Hierarchie - alles dies fiel höchst unterschiedlich aus.

Auch diese Strukturierung kann also nicht befriedigen, denn auch diese Trennungslinie ist zu grob.

(ac) Einen Schritt weiter führt die Strukturierung nach energiepolitischen Positionen. In einer groben Zweiteilung lassen sich in der KE8 **Brütergegner und Brüterbefürworter** unterscheiden. Ansätze zu einer solchen binären Scheidung gab es in der Strategie und Taktik der Union, die auf eine möglichst rasche und harte Entscheidung über den SNR in der KE8 hinarbeitete und ein Auseinanderbrechen der Kommission an dieser Scheidelinie anstrebte.

Aber diese Zweiteilung wird insgesamt den Differenzierungen der energiepolitischen Lager nicht gerecht (225) und spiegelt auch die tatsächliche Lagerbildung in der KE8 nicht adäquat wider (226). Es hätte erheblicher äußerer Einwirkungen und/oder interner Eskalation bedurft, um diese Zweiteilung durchzusetzen. So aber verorteten sich die Mitglieder nicht allein auf einer eindimensionalen Skala mit den Werten Ja zum Brüter und Nein zum Brüter.

(ad) Keine dieser drei naheliegenden Strukturmodelle kann allein das Verhalten erklären; die Kommissionsentwicklung wurde offensichtlich nicht nur von einer einzigen Frontlinie allein bestimmt, sondern von mehreren, die sich im einzelnen Mitglied, in den Gruppen und in der Kommission kreuzten. Die KE8 war durch eine komplexe politische Gemengelage gekennzeichnet, in der sich die drei genannten Strukturierungen überlappten. Jedes Mitglied mußte sich in dreifacher Weise in irgendeiner Form verhalten - und wenn es sich bezogen auf eine der Frontstellungen als neutral deklarierte.

Bei so viel Besonderheiten, Differenzierungen und Konfigurationen liegt die Entropie näher als die Ordnung. Die Vielfalt der spezifischen Interessen machte eine Strukturbildung zunächst einmal unwahrscheinlich, aber Verlauf und Ergebnisse der KE8 wären undenkbar, wenn sich aus dem Chaos der Einzelinteressen nicht eine politisch handlungsfähige Struktur gebildet hätte.

Ich schlage ein Modell für den politischen Aspekt der Sozialstruktur vor, das die Dreiecksform des personellen Aspekts aufgreift. Nur sind unter dem politischen Aspekt die Eckpunkte nicht Personen, sondern Interessen - unter politischem Aspekt war es ein Dreieck aus definitionsmächtigen Interessen, das die KE8 trug. Dieses Dreieck bildete den Orientierungspunkt für die vielfältigen Einzel- und Sonderinteressen und steckte ihrer Entfaltung Grenzen (227).

b) "K-Weg", "S-Weg", sozialdemokratische Integration - das Dreieck der Interessen

Zum Zeitpunkt der Einsetzung der KE8 war der Stand der Kernenergie-Kontroverse mit dem Stichwort "Zwentendorf-Mehrheiten" korrekt wiederzugeben. Aus der Auseinandersetzung um Sicherheit und Entsorgung, um Alternativen und Kosten, um vergangene Fehler und zukünftige Möglichkeiten hatte sich eine Patt-Situation ergeben, in der jede Seite versuchte, kleine Gewinne zu erzielen, - eine Teilerrichtungsgenehmigung hier, ein vorläufiger Baustopp dort, ein Zeitgewinn durch einen abwartenden Parteitagsbeschluss hier, ein gekippter Kernenergiegegner dort. Auch die KE8 war als Teil dieses Spiels konzipiert; man wollte damit vor allem Zeit gewinnen und erwartete von ihr nicht mehr als den üblichen Austausch der bekannten Argumente mit letztlich dann kontroversen Voten und entsprechend begrenzten politischen Gewinnen. Es kam aber anders: Die ausgetretenen Pfade der Kontroverse wurden in der KE8 verlassen, weil die Struktur von langfristigen Interessen und Strategien, nicht von kurzfristigen Kalkülen und Taktiken geprägt war. Die KE8 wurde von der Konfrontation und Kooperation dreier Interessenpositionen bestimmt: Zwei dieser Interessenpositionen definierten sich über unterschiedliche Energieversorgungssysteme; die dritte definierte sich eher über den politischen Umgang mit dieser Alternative. Alle drei wurden durch Personen repräsentiert, waren aber nicht zwingend an sie gebunden.

(ba) Für die unterschiedlichen Energieversorgungssysteme, für den "S-Weg" und den "**K-Weg**" (228) stehen Meyer-Abich und Häfele. "**S-Weg**" steht für ein Energieversorgungssystem, das auf Nutzung der Sonnenenergie und auf Sparen, also auf rationelle Energieversorgung, setzt. "**K-Weg**" steht für ein Energieversorgungssystem, das auf Kernenergie in entfalteter Form setzt. Beide Interessenpositionen greifen weit aus, sie streben die großen Lösungen des Energieproblems an und steuern auf langfristige Ziele zu - mit hohen Einsätzen und hohen Risiken.

Die eine Position - der "K-Weg" - ist definiert durch das Ziel einer langfristig die Energieversorgung dominierenden entfalteten Nutzung der Kernenergie. Die Implikationen waren bereits unter dem Stichwort "Kernenergie II" beschrieben worden. Dieses Interesse differiert insofern von anderen Positionen, die von Kernenergiebefürwortern vertreten werden, als die entsprechende Strategie explizit auf einen Plutoniumbrennstoffkreislauf zusteuert und nicht mit einer auf Leichtwasserreaktoren reduzierten Nutzung der Kernenergie zufriedenzustellen ist. Diese Position versucht, das Energieproblem von der Angebotsseite her zu lösen, und zwar über den Brüter mit allem, was dazu gehört. Häfele, der für diese Position steht, will mit der Kernenergie die endgültige Lösung des Energieproblems. Leichtwasserreaktoren, die den Schwerpunkt der gesellschaftlichen Kontroverse bilden, interessieren ihn nur als technische und wirtschaftliche Durchgangsphase; er will die Uransparmaschine, den Brüter, und den dazugehörigen Brennstoffkreislauf und dies in einer Größenordnung, wie sie einem unvermindert wachsenden Energieverbrauch der Bundesrepublik in 50 Jahren entspricht.

Die andere Position ist definiert über das Ziel eines langfristig die Energieversorgung dominierenden entfalteten "S-Weges", wobei sich unter "S-Weg" hier noch ungeschieden "Sonne" und

"Sparen" verbirgt (229). Diese energiepolitische Position setzt eher auf der Nachfrageseite an: Sie versucht, das Energieproblem und besonders das Problem der Substitution fossiler Energien über verbesserte Nutzung der Energiequellen zu lösen und außerdem die Erschließung regenerierbarer Energiequellen voranzutreiben. Meyer-Abich, der für diese Position steht, will mit rationaler Energieverwendung und mit sich erneuernden Energiequellen die endgültige Lösung des Energieproblems. Sonnenkollektoren, marktpreisbedingte Einsparraten - das interessiert ihn nur als Durchgangsstadium. Er will die Photovoltaik, staatliche "Wärmeleckermittlungsdienste" und dergleichen mehr.

Die Langfristigkeit beider Vorstellungen erlaubte es, in der Kommission die Wege konturiert herauszuarbeiten und hart gegeneinander abzusetzen: In beiden Vorstellungen wurde die Bundesrepublik bzw. die Welt überhaupt in einer "Verzweigungssituation" gesehen, und dieses Paradigma prägte die Diskussion der KE8 - wie auch später als Formel vom "K-Weg" und "S-Weg" die allgemeine Diskussion (230).

(bb) Daß die Vertreter der beiden so entgegengesetzten Wege überhaupt eine gemeinsame Strategie entfalten konnten, dies wurde durch einige **Gemeinsamkeiten** ihrer Position ermöglicht. Bei aller Gegensätzlichkeit entsprachen sich ihre Interessen in verschiedener Hinsicht: Sie waren langfristig ausgerichtet, und sie waren positiv definiert (in erster Linie **für** X, erst in zweiter Linie **gegen** Y). Und vor allem hatten sie einen gemeinsamen Gegner, den später als "Z-Weg" bezeichneten Mittelweg, einer auf Kernenergie beruhenden Energieversorgung ohne Brüter (231). Denn sie waren sich einig in der Ablehnung einer Beschränkung auf eine kurzfristig ausreichende Lösung (Leichtwasserreaktoren und Trendsparen), mit der ihres Erachtens dringend erforderliche Schritte in Richtung der jeweiligen Option verbaut würden. Weder wäre die "Kernenergie II"-Position damit zufrieden gewesen, daß mit Leichtwasserreaktoren und Trendsparen die Energieversorgung aufrechterhalten wird und damit die weitere Entwicklung des Brüters überflüssig werden könnte, noch war die Position eines entfalteteten "S-Weges" damit zufriedenzustellen, daß aufgrund kurzfristiger Einsparererfolge "energische Schritte" auf dem "S-Weg" überflüssig erschienen.

(bc) Diese - allerdings vagen - Kongruenzen machten ein **politisches Arrangement** der beiden Positionen möglich. Notwendig war ein solches Arrangement, weil sie einander unter den gegebenen Bedingungen brauchten. So paradox es klingt - gerade weil die beiden Wege sich in ihrer Konkurrenz ausschlossen, weil sie radikale Lösungen des Energieproblems darstellten, konnte sich eine Interessenkoalition bilden.

Die Begründung dafür in Stichworten: Eine Brüterpopulation oder ein durchgreifendes Sparprogramm wären nur mit großen Mehrheiten durchzusetzen. Indizien dafür lieferten die Auseinandersetzungen um das Forschungsprojekt SNR 300 und um jeden sparorientierten Eingriff in die Märkte. Diese Mehrheiten waren nicht ohne die sozialen und politischen Kräfte zu gewinnen, die zu diesem Zeitpunkt noch indifferent waren oder die der jeweils anderen Seite zuneigten. Vor al-

lem bedurften beide Seiten in einem hohen Ausmaße staatlichen Handelns - dies verstärkte die Abhängigkeit von stabilen, nicht parteigebundenen politischen Mehrheiten.

Solange eine solche große Mehrheit nicht gegeben war, weder für ein Brüterprogramm noch für ein Sparprogramm, wollte jede Position sichern, daß die Option nicht verbaut würde, daß die von ihr vertretene Möglichkeit nicht ausgeschlossen würde. Folglich waren sie sich einig darin, daß das Mindeste dessen, was man erreichen mußte, und das Höchste, was man erreichen konnte, darin bestand, die jeweils vertretene Möglichkeit nicht ausschließen zu lassen, also die Option offen zu halten. Auch dies ging nur über große politische Mehrheiten, also wieder nur **mit** der anderen Seite. Dies setzte Kompromisse voraus, mit denen beide Wege sicherten, daß sie sich nicht wechselseitig verbauen.

(bd) Breite Mehrheiten waren nur aus beiden parteipolitischen Lagern - Union und Regierungskoalition - zu rekrutieren. Die politische Situation in der KE8 zwang auf diesem Hintergrund Häfele dazu, mit seinem Interessen-Antipoden Meyer-Abich ein Übereinkommen zu finden - was er im übrigen in der zweiten Kernenergie-Enquete nicht mehr zu müssen meinte. Aber um 1980 sah es für die **Brüterbefürworter** noch anders aus: Häfele konnte sich nicht wie die Union (232) darauf beschränken, ein wenig Unruhe in die Reihen der Regierungsbank zu tragen, ohne zu wissen, wohin diese Unruhe beim Brüterprojekt führt. Ihm reichte es nicht, daß ein propagandistischer Erfolg winkte, wenn die Regierungskoalition als entscheidungsunfähig vorgeführt wurde. Er wollte ja eine durchaus entscheidungsfreudige Regierung. Sicherlich erwartete auch er sich von einem Wahlsieg der Union im Bund und/oder in Nordrhein-Westfalen eine entsprechende Stabilisierung der Brüterentwicklung, aber diese Karte war zu unsicher und vor allem war sie durch ihn nur in ganz geringem Maße zu beeinflussen. Von einer publizitätsträchtigen Spaltung der Regierungsbank konnte er sich also keinen Zentimeter Geländegewinn beim Brüter erhoffen. Dabei ist unerheblich, ob sich dies in einer Niederlage der Kernenergiebefürworter oder in einer knappen Mehrheit für die Kernenergie in der KE8 niederschlagen würde. Unter den gegenwärtigen Bedingungen andauern der SPD/FDP-Koalition gab es nur einen einzigen Schutz für den Brüter: daß auch die Skeptiker einem Weiterbau zustimmten, daß die Befürworter der Kernenergie **in** der SPD auf die KE8 verweisen konnten mit dem starken Argument: "Sogar die Brüterkritiker haben einen Weiterbau befürwortet!" Ein schwaches Argument wäre hingegen: "Eine Enquete des Bundestages hat mehrheitlich einem Weiterbau zugestimmt!" Es mußte also Gewähr dafür geboten werden, daß die SPD als ganze den Brüter trug. Dies war ein politisches Kunststück, eine enorme Herausforderung, ein - von den Ausgangsbedingungen her gesehen - Unding, aber der Brüter war bereits durch so viele unmögliche Konstellationen hindurchgetragen worden, daß ein Erfolg in der KE8 nur eine zusätzliche Perle auf der Kette sein würde (233).

(be) Dies verband sich mit ähnlichen Kalkülen auf der **Gegenseite**: Ein Teil der Vertreter einer gegensätzlichen Position spielte deshalb mit, weil für sie ebenfalls nur eine breite Mehrheit einen politischen Erfolg versprach und die bloße Demonstration der richtigen Überzeugung nichts beweisen würde. Eine kleine Lösung, bei der alle lediglich ihre Meinungen dokumentieren, würde ohne

politischen Druck ein Abstimmungsergebnis von 5:10 und mit politischem Druck eines von 8:7 hervorrufen. Dies wäre in keiner Weise in der Lage, die politische Unterstützung zu gewähren, die notwendig erschien, um nicht nur etwas zu verhindern - zum Beispiel den Brüterbau -, sondern um etwas in Gang zu setzen - zum Beispiel ein Energiesparprogramm größeren Ausmaßes. Um eine Wirkung zu erzielen, die über die Kommission hinausgehen und die in den politischen Apparaten und in der Gesellschaft Folgen zeitigen würde, war eine große politische Lösung im Rahmen der KE8 notwendig. Um sein Programm - Energiequelle Energiesparen als Lösung des Energieproblems - in Politik umzusetzen, brauchte Meyer-Abich die große Lösung in der KE8 als berufbaren **Hintergrund** und vor allem eine Mehrheit, die nicht nur aus öffentlich bekannten Kernenergiegegnern, ihm selbst und mit Hilfe von Fraktionsdisziplin ins Glied gepreßten SPD- und FDP-Parlamentariern bestand. Er brauchte darüber hinaus die Unterstützung von reputableen Energieexperten, von Kernenergiebefürwortern, am besten noch von Angehörigen der Unionsfraktion. Ziel war: Die KE8 sollte als politisches Instrument dienen, um fürderhin die energiepolitische Agenda nachhaltig zu bestimmen. Die KE8 sollte das Zeichen sein, das eine neue Mehrheit signalisiert und dadurch die Mehrheitsbildung in der Gesellschaft ein Stück weit voranbringt. Meyer-Abich wußte sehr wohl, daß ein Energiesparprogramm, wie es ihm vorschwebte, nur mit großen politischen und gesellschaftlichen Mehrheiten zu schaffen war. Also brauchte auch er in der KE8 eine breite Mehrheit, und die war nur über Häfele zu erreichen. Dieser Weg zwang sich nicht zuletzt deshalb auf, weil sich Meyer-Abich der energiepolitischen Unterstützung des eigenen parteipolitischen Lagers, der SPD und der FDP, nicht sicher sein konnte.

(bf) **Alternativen** zu der Großen Koalition von Brüterprogramm und konsequentem Sparprogramm boten sich aus Sicht dieser Interessen (noch) nicht. Der kompromißlose Kampf für die eine oder die andere radikale Lösung, das Drängen auf eine "Entscheidung" hätte ein Ergebnis hervorgebracht, das nicht unbedingt vorauszusehen war und das sich auch bei nächstbestener Gelegenheit hätte in sein Gegenteil verkehren können. Knappe Mehrheiten helfen in diesen Fragen langfristig nicht weiter, können allenfalls kurzfristig publizitätsträchtig genutzt werden.

Eine weitere Alternative ist bereits genannt worden. Sie **verfügte** vor, während und nach der Kommission über eine breite gesellschaftliche und politische Mehrheit. Diese Alternative war weder faszinierend noch originell, sie entfesselte weder im Angriff noch in der Verteidigung irgendwelche Leidenschaften. Sie war schlicht und pragmatisch: Hier ein wenig sparen - von Marktpreisrelationen gesteuert; dort ein paar Leichtwasserreaktoren in der Grundlast - mit entsprechenden Sicherheitsnachbesserungen; hier ein Modellversuch mit Energiespartechnik; dort ein Forschungsprojekt zur Weiterentwicklung der Solartechnik, soweit sich die Industrie beteiligt. Die Frage des SNR 300 aber wäre ebenso wie die eines langfristigen Sparprogramms in einem derartig pragmatischen und deshalb kompromißfähigen Paket entweder ausgeklammert, oder die beiden radikalen Lösungen wären dem Kompromiß geopfert worden: eine Entwicklung, die bezogen auf den Brüter als "Frontbegradigung" (Steger) nach wie vor akut ist. Diese politische Möglichkeit, Konsens zu

erzielen, ist für beide Positionen indiskutabel - mehr noch, es ist ihr gemeinsamer Feind, denn damit wird die Option verbaut.

Diese Konstellation bedeutete für das politische Ergebnis, daß man sich auf einen Kompromiß einließ, der bis zu einem bestimmten Zeitpunkt beiden Seiten die Entfaltungsmöglichkeit sicherte. Für die Zeit nach Ende dieses "Waffenstillstandes" war eine Entscheidung zwischen den großen Lösungen avisiert. Bis dahin wurde gemeinsam marschiert.

(bg) Daß diese Einigung möglich wurde, hatte viele Gründe. Daß - wie erläutert - jede der beiden Positionen mehr für sich als gegen die andere war, stellt eine notwendige Bedingung für das beschriebene Agreement dar, erklärt es aber noch nicht hinreichend. Unerläßlich war, daß diese beiden Positionen durch eine **dritte Interessenposition** verbunden wurden, die sich deshalb gut dafür eignete, weil sie auf einer Metaebene angesiedelt war und von daher sich nicht mit einer der beiden Wege identifizieren mußte.

Diese Position hatte explizites Interesse an einem **politischen** Ausweg aus dem erreichten Stadium der Kernenergie-Kontroverse, die sich im "Kernenergie: Ja oder Nein" verfangen hatte (234). Diese Position war interessiert an einem von der Sozialdemokratie und für die Sozialdemokratie vermittelten Ausweg aus dieser unfruchtbar gewordenen Kontroverse. Die Vermittlung zwischen den energie**politischen** Interessen avancierte angesichts der wechselseitigen Blockade zu einem eigenständigen Interesse - erklärbar aus den politischen Spannungen, in denen die SPD aufgrund der innerparteilichen Debatten stand und angesichts derer eine leistungsfähige Vermittlungskompetenz in einem hohen Maße gefragt war. Dieses Vermittlungsinteresse machte aus dem Gegenüber von "K-Weg" und "S- Weg" ein Dreieck und aus deren Konfrontation und Kooperation eine politische Strategie. Sie gab dem Arrangement der gegensätzlichen Alternativen erst die Möglichkeit, zum politischen Rückgrat der KE8 zu werden.

Die KE8 stellte mit dieser ausgeprägten Dreiecksstruktur zwar eine spezielle Situation dar. Aber sie fokussierte damit nur die allgemeinen energiepolitischen Umstände, unter denen sich Interessenpositionen zu diesem Zeitpunkt durchzusetzen hatten.

c) Entwicklung der Konstellation: Entfaltung der "kulturellen Hegemonie"

Dieses Interessendreieck konnte zustandekommen, weil die Strategien zueinander paßten und die Ressourcen sich ergänzten. Dies gilt für die Bündelung der Stimmen zur Mehrheit, aber auch für die Bündelung qualitativer Ressourcen wie der jeweiligen Kapazität an wissenschaftlicher Zusammenarbeit und der personenspezifischen Kontakte und Fähigkeiten. Es entstand eine "kulturelle Hegemonie" der Generalisten über die politischen Praktiker und über die Spezialisten. Viel war gegen die vereinten Generalisten nicht auszurichten (235). Andere Strategien und Kalküle, wie die erwähnte Konfrontationsstrategie der Union oder die Verhinderungsstrategie der konsequenten Brütergegner, gerieten demgegenüber ins Hintertreffen.

Man darf sich die eben ausführlich dargestellten Kalküle auch nicht als ausformulierte Strategiepapiere vorstellen. Realistischer ist es, daß sich aus der gemeinsamen Arbeit unter Führung des ausgesprochen integrativen Vorsitzenden, der sich gleich zu Beginn einiger Ressourcen im Stab bemächtigt und so der "kulturellen Hegemonie" einen organisatorischen Unterbau verschafft hatte, Stück für Stück eine konsensorientierte Arbeitsweise entwickelte, deren politischer Hintergrund in den genannten Kalkülen zu sehen ist. Die spezifischen Interessenlagen und ihr Ausdruck als politische Strategie unter den gegebenen Umständen ermöglichten es den Protagonisten, auf eine - persönlich und sachlich - naheliegende Konsensstrategie einzugehen.

Es besteht keinerlei Evidenz dafür, daß von einer Instanz außerhalb der KE8 eine Strategie in Bezug auf die KE8 formuliert worden wäre und bereits im Vorfeld ein strategisch abgeleiteter Einfluß auf Vorbereitung, Zusammensetzung oder Auftrag genommen worden wäre. Vorhanden war aber die explizierte Integrationsstrategie Ueberhorsts (236), der nicht nur entsprechend versuchte, Zusammensetzung und Auftrag zu beeinflussen, sondern dessen Strategiekonzept ja erst die Durchsetzung der KE8 als Instrument zu verdanken ist. Durch die Koppelung an den Vorsitzenden war die Integrationsstrategie in einer gewissen Vormachtstellung. Die ebenfalls ausgebildete Konfrontationsstrategie der Union konnte nicht im gleichem Maße das Kommissionsgeschehen bestimmen.

Das Dreieck war auch taktisch im Vorteil, da es bereits sehr früh - innerhalb der und über die Arbeitsfelder - seine Dominanz entfalten konnte. Dies gewann im Verlaufe der Kommission an Fahrt: Erst in Vorbereitungstreffen, dann in den Arbeitsfeldern, schließlich in der Kommission; erst an scheinbar rein intellektuellen Liebhabereien wie den "Kriterien", dann an eher hintergründig brisanten Überlegungen wie den "Pfadern", schließlich an politisch gewichtigen Komplexen, wie der "Kernenergie I/Kernenergie II-Option"; erst nur wenig thematisiert - wenn man von Ueberhorsts Einlassungen zu Beginn absieht -, dann als Arbeitsergebnis, schließlich in Konfrontation von Integrationsstrategie und Konfrontationsstrategie.

Auf alle Fälle konnte die Integrationsstrategie weitere Bündnispartner gewinnen, denen ebenfalls an einem breiten Konsens gelegen war. Schließlich prägte dann ein aus verschiedenen Motiven gespeistes konsensorientiertes Vorgehen das Kommissionsgeschehen. Dieses Vorgehen konnte sich ab dem Zeitpunkt entfalten, als klar wurde, daß die Entscheidung zum Brüter verschoben werden konnte und damit der Druck nachließ. Die Integrationsstrategie prägte die Kommission so weit, daß selbst die an Konfrontation orientierten CDU-Parlamentarier sich mitreißen ließen: Das Klima der KE8, die Überzeugungskraft der Sachverständigen, vor allem die der ihnen nahestehenden Sachverständigen, das Fehlen einer durchgängigen Alternativkonzeption, auch die Nichtbeachtung der Anfänge fraktionsübergreifender Zusammenarbeit - alles dies sorgte dafür, daß in einigen Fragen die CDU-Parlamentarier, wenn auch nur zeitweise und zögerlich, mit Hand anlegten an eine gemeinsame Lösung, statt weiterhin auf eine schnelle Entscheidung über den Brüter zu drängen oder in anderer Weise die Konfrontation zu suchen. Aber wie oben geschildert, gingen die Unionsvertreter nach einer auf Anregung des einen CDU-Abgeordneten erfolgten Intervention des Fraktionsvorsitzenden wieder einheitlich und durchgängig auf Konfrontationskurs und ließen sich auf keine weiteren Kompromisse mehr ein. Daraus erwuchs der Hegemonie des Interessendreiecks aber keine Gefahr. Denn, wo in der Kommission nicht ein triftiger substantieller Gegensatz zur so-

zialdemokratischen Integrationslinie bestand, wie zum Beispiel in der Frage der Parallelforschung, blieben die Sachverständigen auf der gemeinsam entwickelten Konsenslinie. Weder konnten die Unionsabgeordneten - auch nicht durch flugs anberaumte Gespräche an höherer Stelle - den Sachverständigen die Notwendigkeit einer erneuten Konfrontation deutlich machen, noch konnten sie ihnen die Möglichkeit geben, den Schritt hin zur Konfrontation zu vollziehen, ohne mit ihrer von der Sachverständigenrolle geprägten Identität zu brechen. Denn dieser Schwenk hätte ja nur parteipolitisch begründet werden können.

So stand auch gegen Ende der KE8 die "kulturelle Hegemonie" des Interessendreiecks nicht in Frage. Die Konsensposition dieser drei Interessen gewann eine breite Mehrheit bei den zentralen Punkten des Kommissionsberichts. Es gab Einschränkungen, wo die Gegensätze nicht überbrückbar waren bzw. wo die Zeit fehlte, Brücken zu schlagen, oder wo eine konfrontative Profilierung politisch notwendig schien. Aber insgesamt hatten sich alle anderen Kalküle und Strategien dieser Konsensstrategie untergeordnet.

d) Zusammenfassung: Der weite Horizont als Hegemon

Aus einer höchst unübersichtlichen politischen Gemengelage von Interessen, Kalkülen und Strategien bildete sich eine klare Konstellation heraus: Die "kulturelle Hegemonie" und damit eine politische Schlüsselstellung eroberte in der KE8 ein Interessendreieck aus langfristig kalkulierenden energiepolitischen Möglichkeiten und einer ebenso langfristigen Integrationsstrategie. Aber erst im Verlauf dieser Eroberung konturierte sich das Interessendreieck. Denn weder war diese Konstellation Ausdruck einer zwangsläufigen Entwicklung, noch entsprang alles einem strategischen Plan. Am Ende stand das fragile Arrangement der energiepolitischen Alternativen, nicht gestiftet durch eine Versöhnung zwischen den Widersachern, sondern durch ihre Einsicht in die energiepolitischen Notwendigkeiten.

Daß die politische Entwicklung von der persönlichen Konstellation - dem zuerst behandelten Aspekt der Sozialstruktur - nicht abzulösen ist, sondern dies nur aus analytischen Gründen hintereinander gestellt ist, sollte deutlich geworden sein. Ähnliches gilt für den Zusammenhang des politischen Aspekts mit dem nächsten, dem kognitiven Aspekt: Ohne die Änderung der Sichtweise, ohne die Konfrontation der kognitiven Muster und ihre teilweise Überlappung wäre ein Arrangement der Interessen nicht denkbar gewesen.

2.4.3. Soziale Struktur unter dem kognitiven Aspekt: Komplexitätsreduktion durch reflektierte politische Strukturierung

Unter kognitivem Aspekt stand die KE8 vor allem vor dem Problem, sich mit Fragen von sehr hoher Komplexität auseinandersetzen zu müssen (237). Die besonderen Schwierigkeiten sind auf fünf Facetten des Themas zurückzuführen:

- eine hohe Unsicherheit durch den weitgesteckten Horizont bis zum Jahre 2030: Keine Wissenschaftsdisziplin stellt dafür ein leistungsfähiges Prognoseinstrument bereit;
- ein breites Spektrum ineinander geschachtelter Fragen und Antworten: Allein schon die "TEKA-Formel" zeigt die Menge an möglichen Kombinationen und die dadurch notwendigen Auswahlen;
- eine Mischung aus heterogenen Wissens-Genres: theoretisches, empirisches, operatives, reflexives Wissen;
- unterschiedliche Problemebenen: das Energieproblem als Problem der Energieversorgung, das Energieproblem als Problem der Einigung auf eine vertretbare Variante der Energieversorgung, schließlich das Energieproblem als Problem, einen gemeinsamen Politikstil für die Einigung zu finden;
- divergierende Sichtweisen des Zusammenhangs: divergierend zwischen den Parteien, divergierend zwischen Sachverständigen und Parlamentariern, dabei wiederum divergierend zwischen den verschiedenen Wissenschaftskulturen und zwischen den energiepolitischen Lagern.

Angesichts dieser Komplexität bedurfte die Kommission leistungsfähiger Reduktionsinstrumente. Es boten sich ihr mehrere Alternativen an - was die Komplexität erneut steigerte. So wird aus den Einlassungen der Unionsvertreter eine spezifische Reduktion von Komplexität sichtbar, mit der sie eine scharfe Selektion der Möglichkeiten durch Begrenzung des Zeithorizonts (schnelle Entscheidung), der Bewertungskriterien (gemäß aktueller Notwendigkeiten), der Gesichtspunkte (nach politischen Erfordernissen) und des Verfahrens (parlamentarische Mehrheitsentscheidung) zu erreichen versuchten.

Ebenfalls eine scharfe Selektion erlaubte ein anderes Reduktionsinstrument, die Reduktion auf einen Aspekt und hier auf eine klare Prämisse: Gegenstand der Beratung soll allein der SNR 300 sein. Gegen den Brüter sprechen massive Sicherheitsbedenken. Diese Bedenken lassen sich nicht zerstreuen, denn das Risiko bleibt aus dieser Sicht untragbar. So fällt die Komplexitätsreduktion der Vertreter der "Anti-AKW-Bewegung" aus.

Oder der gesamte Komplex wird durch die Brille einer spezifischen Fachdisziplin gesehen: Der Reaktor wird zum Beispiel lediglich als ein ingenieurwissenschaftliches Problem begriffen. Dementsprechend werden die anderen Facetten des Problems nicht gesehen.

Gegen diese konkurrierenden Strategien scharfer Reduktion eroberte eine Strategie der Komplexitätsreduktion die intellektuelle Führerschaft in der KE8, die ein leistungsfähigeres Muster als ihre Konkurrenten versprechen konnte, nämlich eine Komplexitätsreduktion, die auf die politischen Gegebenheiten der Kernenergie-Kontroverse abstellte. Dieses kognitive Muster war zugleich bis weit in die Reihen der Union und in die der Kernenergie-Gegner hinein attraktiv.

Mit diesem kognitiv dominierenden Verfahren der Komplexitätsreduktion gelang es der KE8 in ihrer gut einjährigen Laufzeit, das komplexe Problem in Wissenssegmente zu teilen, alle diese Teile weiterzuentwickeln und darüber hinaus in einem zusammenhängenden Muster zu integrieren.

a) Voraussetzung einer gemeinsamen kognitiven Ordnung: Eine politische Sichtweise des Energieproblems

Die KE8 begriff "Energie" als ein politisches Problem. Dem ordnete sie andere Sichtweisen von "Energie" unter. Sie drängte sie nicht außerhalb des Gesichtskreises, sondern sie machte sie der politischen Dimension dienstbar. So nutzte sie das vielfach in der KE8 vertretene wissenschaftliche Wissen aus, um das politische Problem Energie tiefer als je zuvor auszuloten und Lösungen zu entwerfen. Aber sie überließ sich nicht - was nicht so ferne gelegen hätte - den Feinheiten systemanalytischer Exploration der Zusammenhänge. Sie ließ auch nicht zu, daß Teile der Kommission, etwa des Stabes oder einzelne Arbeitsgruppen, in diese Richtung gingen. Sie verlor sich weder in Kernphysik noch in der Energieökonomik, weder in der Risikoforschung noch in der Berechnung von Sparkoeffizienten. Ihre Prioritäten waren politisch gesetzt geworden, und dem ordnete sie die anderen Sichtweisen des Energieproblems, die anderen Wissenssparten, die anderen "Communities" unter, wußte diese aber alle zu nutzen. Auf die Frage nach einer geeigneten Definition des Energieproblems gab die Kommission also eine Antwort, die einer politischen Sichtweise entsprang. Sie war sich ihrer Rolle als politische Kommission bewußt; ihre Mitglieder machten sich gegenseitig diese Rolle klar. Insofern war die hierarchische Ordnung der Sichtweisen, die Unterordnung wissenschaftlicher und technischer Perspektiven unter eine politische Perspektive reflexiv gesteuert.

In ihrer Kognition vollzogen auch die Wissenschaftler in der KE8 eine Politisierung. Auch Experten, die dem politischen Betrieb etwas ferner standen, wie z.B. Schaefer, lernten, das Energieproblem als politische Einheit zu sehen, bei dessen Lösung sie zwar mit ihrem spezifischem Sachverstand helfen konnten, wo es aber vor allem auf ihre **politische** Entscheidung und Haltung ankam. Sie lernten, in der Kommission und in sich selbst die Perspektiven zu integrieren, dabei aber der Politik die Vorhand zu lassen.

Dies macht deutlich, daß die KE8 auf allen Ebenen der kognitiven Strukturierung immer die **Reflexion** ihrer kognitiven Prozesse mitlaufen ließ: Sie vollzog die kognitive Strukturierung des Problems Energieversorgung bewußt. Zum Beispiel differenzierte sie bei den Fragen die verschiedenen geforderten Wissensarten und trennte scharf zwischen Aussagen auf empirisch-analytischer Grundlage und normativen Setzungen. So sind die Pfade weder Trendprognosen noch bloße Szenarien. Die kognitive Strukturierung ihrer Antworten auf die Frage nach einer politisch vertretbaren Energieversorgung steuerte die KE8 also reflexiv.

Die KE8 schaffte auf der Grundlage dieser politischen Sichtweise des Energieproblems in dreierlei Hinsicht Ordnung - sie strukturierte die Kognition in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht.

b) Kognitive Ordnung durch Strukturierung in sachlicher Hinsicht: Binäre Organisation der energiepolitischen Alternativen

Zunächst gelang der KE8 eine Strukturierung des Energieproblems durch die Ordnung der Möglichkeiten, langfristig die Energieversorgung sicherzustellen, und durch ihre Gruppierung zu energiepolitischen Alternativen. Die Quintessenz der Kommission in dieser Hinsicht war: Es gibt nicht nur eine einzige Möglichkeit, die Energieversorgung zu sichern. Diese Möglichkeiten lassen sich konturiert herausarbeiten und transparent bewerten. Konkretes Ergebnis dessen waren die bereits vorgestellte TEKA-Formel, die Pfade und die Kriterien. Diese Botschaft und ihre Komponenten zu entwickeln, setzte einiges an kognitiver Musterbildung voraus.

Vor allem leistete die KE8 eine kognitive Strukturierung des energiepolitischen Raums in thematischer Hinsicht durch die Teilung des gesamten Komplexes in einzelne politische Teilfragen, die getrennt und mit unterschiedlichen Verfahren beantwortet wurden, aber deren Zusammenhang sie deutlich herausarbeitete. Dabei konzentrierte sich die KE8 insbesondere auf die relevanten, vordringlichen und strittigen Fragen, die sie bevorzugt bearbeitete. Sie führte diese Fragen entweder einem positiven Ergebnis zu, das heißt, sie schob verschiedene bereits bestehende Antworten (238) ineinander, oder sie erarbeitete neue Antworten (239). Oder sie führte sie einem negativen Ergebnis zu, das heißt, sie präziserte die kognitiven Lücken bei der Beantwortung (240), schloß diese Lücken aber noch nicht durch neue Erkenntnis, sondern verschob die Beantwortung der offenen Fragen einvernehmlich auf später und damit auf ein anderes Gremium (241).

Durch diese Konzentration auf das Vordringliche entging sie der Gefahr, sich an verhältnismäßig unwichtige, nicht drängende oder weniger umstrittene Teilfragen der Energieversorgung zu verlieren. Durch die Auswahlmöglichkeit zwischen positivem und negativem Ergebnis verhinderte sie, daß Fragen einfach ausgeklammert wurden oder daß sich die Kommission an Fragen aufrieb, die in der verbleibenden Zeit nicht zu beantworten waren.

Die KE8 war eine Kommission, die Empfehlungen für politisches Handeln erarbeiten sollte. Als sie die Möglichkeiten der Energieversorgung aufgefächert und in eine Ordnung gebracht hatte, wartete die eigentliche Frage auf die KE8: Wie ist mit dieser Vielzahl von Möglichkeiten und deren kontroverser Bewertung energiepolitisch umzugehen?

Auch für diesen Teil des kognitiven Raums vollzog die KE8 eine reflexive Strukturierung: Sie arbeitete die energiepolitischen Alternativen heraus und entwickelte einen Vorschlag, wie mit diesen Alternativen zu verfahren wäre. Der energiepolitische Raum wurde dadurch überschaubar. Sie gruppierte die Möglichkeiten der Energieversorgung, die vielen Möglichkeiten, Technik, Energie, Kapital und Arbeit zu kombinieren, zu letztendlich zwei Wegen, einem "K-Weg" und einem "S-Weg" - wie bereits im vorigen Abschnitt geschildert. Sie machte dabei deutlich, daß die Energiepolitik einen der beiden Wege beschreiten kann oder daß sie diese Entscheidung aufschieben kann, also auch eine Entscheidung für Nicht-Entscheidung treffen kann. Eine vierte Möglichkeit, die eigentlich nächstliegende, daß Energiepolitik weiterhin einen Mittelweg zwischen den beiden Wegen sucht und sich auf eine tiefe Zäsur auch gedanklich-perspektivisch nicht einläßt (242), zog sie nicht ernsthaft in Betracht, da dies nicht im Interesse der Beteiligten lag. Dem entsprach in kognitiver Hinsicht, daß der energiepolitische Entscheidungsraum binär strukturiert wurde. Den Ausweg aus

der Kontroverse wies nicht der substantielle Kompromiß - zum Beispiel Leichtwasserreaktoren und passive Sonnenenergienutzung -, sondern konsensfähig war allein der Aufschub einer Entscheidung. Aber die beiden Groß-Alternativen bildeten weiterhin den energiepolitischen Raum.

c) Kognitive Ordnung durch Strukturierung in zeitlicher Hinsicht: Entscheidungspunkte

Mit "vordringlich zu bearbeiten" und "aufschieben" sind bereits Momente in der kognitiven Struktur genannt, die auf den zeitlichen Aspekt hinweisen. Hier ist ein weiteres, entscheidendes Verdienst der KE8: Sie leistete eine Strukturierung des Energieproblems und seiner Lösungen durch die zeitliche Definition von Punkten, an denen politische Entscheidungen zu treffen sind. Dabei hielt sie jeweils offen, wofür sich dann entschieden wird, was also im Anschluß an diese Entscheidungen passieren wird. Mit den politischen Knotenpunkten 1990, 2000, 2030 und dem entsprechenden Gerüst ("Kernenergie I", "Kernenergie II") sorgte sie für Überschaubarkeit und gleichzeitige Offenheit. Sie bot einen zeitlichen Rahmen an, mit dem Kognition strukturiert werden konnte, und damit eine Antwort auf die Frage: Was ist wann wichtig?

d) Kognitive Ordnung durch Strukturierung in sozialer Hinsicht: Relativierung der Standpunkte

In sozialer Hinsicht sorgte die KE8 für eine wechselseitige Wahrnehmung von politischen Standpunkten als spezifische politische Standpunkte und damit zugleich für eine Relativierung des jeweils eigenen politischen Standpunkts bei den Mitgliedern. Das beständige Fortschreiten von Fragen zu positiven und negativen Antworten und wieder zu neuen Fragen brachte die Standpunkte in ständige Konfrontation und Kooperation. Der dauernde Zwang, Positionen darzulegen und zu begründen, sich mit anderen Positionen auseinanderzusetzen und Synthesen zu suchen, ermöglichte eine soziale Differenzierung der Standpunkte gegenüber dem Kernenergieproblem. Die Beteiligten nahmen die Andersartigkeit der jeweils anderen Wahrnehmung wahr und damit zugleich die Relativität der eigenen Wahrnehmung. Sie begriffen die soziale Differenzierung kognitiver Prozesse und strukturierten die Kognition neu, ohne dabei ins Chaos unendlich vieler Meinungen und Wahrnehmungen zu versinken.

Ein gutes Beispiel ist die Diskussion um den Risikoindikator (243). Die einen sahen von ihrem Standpunkt aus unter "Risiko" nur das Schadenspotential, die anderen nur die Wahrscheinlichkeit. Jede der beiden Einschätzungen war vom Standpunkt der jeweils anderen abstrus: Wie kann man nur mit einem derart furchtbaren Schadstoffinventar probabilistischen Schabernack treiben? Wie kann man nur auf indiskutabel geringen Wahrscheinlichkeiten eine Risikoargumentation aufbauen? Am Ende der Diskussion wurde aber ein Schritt voran gemacht: Der vorgeschlagene zweifache Indikator war kein fauler Kompromiß, sondern die - begrenzte - Einsicht in eine gewisse Plausibilität der jeweils anderen Argumentation. Er war Ausdruck einer neuen kognitiven Ordnung, in der begonnen worden war, den einzelnen Standpunkt als einen einzelnen Standpunkt zu erkennen (244).

Mit der Ordnung des energiepolitischen Raumes ist die kognitive Strukturierung in sozialer Hinsicht nicht abgeschlossen: Wie soll eine energiepolitische Entscheidung, also auch die Nicht-Entscheidung zum jetzigen Zeitpunkt, gegen die anderen Entscheidungsmöglichkeiten politisch getroffen und durchgesetzt werden?

Auch hier fächerte die KE8 die Möglichkeiten auf und schlug eine der Möglichkeiten vor, die sie selbst auch zu praktizieren versuchte. Die Möglichkeiten sind später auf das Begriffspaar "diskursive" versus "positionelle" Politik (245) gebracht worden. Die Entscheidung für einen der beiden energiepolitischen Wege wird entweder "positionell" getroffen, begründet und durchgesetzt; oder die Entscheidung dafür wird "diskursiv" getroffen, begründet und durchgesetzt. Wenn der Politikprozeß "diskursiv" gestaltet wird, ist in der gegenwärtigen Wissens- und Interessenkonstellation nur das Offenhalten der energiepolitischen Möglichkeiten die einzig mögliche Entscheidung. Für den Politik-Prozeß ist die Botschaft der KE8: Die Entscheidung für ein Offenhalten der Optionen ist "diskursiv", also auf dem Wege argumentativer Auseinandersetzung der beteiligten Akteure, zu treffen und zu vermitteln, dann aber auch durchzusetzen.

Es zeigte sich, daß in den Phasen der Kommission, die von argumentativer Auseinandersetzung geprägt waren, sich unerwartet viele Positionen als verhandelbar und aufhebbar herausstellten, ohne dabei untragbare Kompromisse zu erfordern. Die Leistungsfähigkeit eines Vorgehens, das auf Synthese vorgefaßter Positionen ausgerichtet war, kann anhand der KE8 gut demonstriert werden. Diese Variante des Politikprozesses konnte zum strukturierenden Faktor werden, weil es von der Leitung mit allem Nachdruck vertreten wurde. Man kann sogar sagen, weil es selbst nicht verhandelbar war; weil es seine Leistungsfähigkeit und Umsetzbarkeit bewies; und weil es der komplexen politischen Lage in der KE8 angemessen war und folglich von den Schlüsselfiguren aufgegriffen wurde.

e) Zusammenfassung

Es ging bei der KE8 sicherlich nicht allein um Wissen, denn eine EK ist kein Seminar. Aber sowohl vom Selbstverständnis her wie auch von außen beobachtet, war eine bestimmte Wissenskonstellation ein tragendes Strukturmoment der KE8. Dabei war nicht allein das positive Wissen von Belang, sondern auch und gerade das negative Wissen, also das, was man noch **nicht** mit Bestimmtheit behaupten kann, was man **nicht** voraussehen kann. Dieses Nicht-Wissen, seine Eingrenzung und Präzisierung, war Dreh- und Angelpunkt der Kommissionsarbeit.

Die energiepolitische "Botschaft" der KE8 ist knapp zusammengefaßt: Die Entscheidung zwischen "K-Weg" und "S-Weg" ist politisch offenzuhalten bzw. zu öffnen und sollte jetzt nicht getroffen werden. Damit strukturierte die Kernenergie-Enquete die energiepolitische Kognition: Die Landschaft ist bestimmt durch die zwei Wege, und Energiepolitik kann für begrenzte Zeit auf beiden Wegen gehen, wird sich dann aber entscheiden müssen.

Auch diese Strukturierung erforderte eine ständige Reflexion. Immer standen auch alternative Strukturierungen zur Debatte. Zumindest zu Beginn stieß die binäre Struktur des energiepolitischen Raumes nicht auf Akzeptanz in der KE8: Ein zügiger Ausbau der Kernenergie oder ein sofortiger

Stopp der Kernenergie bzw. des Brütters wurden als die jeweils einzigen energiepolitischen Möglichkeiten angesehen. Auch als die binäre Struktur der zwei Wege sich kognitiv durchgesetzt hatte, wurde daraus von Teilnehmern der Kommission nach wie vor der Schluß gezogen, daß eine Entscheidung jetzt fallen sollte.

Die KE8 machte es sich bei der Strukturierung des energiepolitischen Möglichkeitsraumes nicht leicht, sondern vollzog diese Strukturierung bewußt und kontrovers. Sie traf ihre Auswahl aus den unterschiedlichen Möglichkeiten energiepolitischer Strukturierung in einer reflektierten Weise.

Viele Divergenzen haben die Mitglieder auf ihre kognitiven Wurzeln zurückgeführt, und viele der Konvergenzen sind undenkbar ohne die Lernprozesse, die nicht den Einzelnen isolierten, sondern die Teilnehmer zusammenführten. Sie sind folglich ebensowenig denkbar ohne die starke Stellung derjenigen, die für Expertenwissen standen und die folglich ihre Interessen nachhaltig in die Empfehlung einbringen konnten.

Mit den Reduktionen in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht sowie deren Kombination wendet die KE8 Elemente der Systemanalyse an. Die KE8 konnte aus den drei Segmenten ein Muster entwickeln, mit dem sie sich in kognitiver Hinsicht von der Umwelt abgrenzt. Mit diesem leistungsfähigen Muster reduzierte sie Umweltkomplexität, selektierte die Fülle von Fakten, Positionen, Anschauungen, Bewertungen auf ein handhabbares Maß, das Bestand haben konnte in einer informationellen Umwelt. Zwar wurde immer wieder versucht, Reduktionen rückgängig zu machen. Dies war grundsätzlich möglich, denn die aufgehobene Komplexität blieb präsent. Aber das Muster erwies sich insgesamt als leistungskräftig genug, um bestehen zu können.

2.4.4. Soziale Struktur unter einem normativem Aspekt: Die Kernenergie-Enquete als Anwendung des Kritischen Rationalismus

Eine Empfehlung darüber abzugeben, wie die zukünftige Energieversorgung auszusehen habe, ist eine Entscheidung auch darüber, wie man in Zukunft leben will (246). Von daher ist in die Argumentationsstruktur der KE8 eine starke normative Komponente eingelassen.

Ins Auge springen dabei zunächst die Divergenzen über die generellen gesellschaftspolitischen Ziele, die für die Energieversorgung leitend sein sollen, und über die Kriterien, die bei der Bewertung von Energieversorgungssystemen zugrundegelegt werden sollen. Die KE8 wich beiden Fragen nicht aus: Sie reduzierte weder die Zielfrage auf ein "Weg-vom-Öl"-Schema noch die Maßstäbe implizit auf Wirtschaftlichkeit. Zu beiden Fragen führte sie gründliche normative Debatten. Von daher sind ihre Szenarien auch Gesellschaftsprojektionen, normativ geladene Zielvorstellungen über wünschbare Zustände der Gesellschaft. Die KE8 milderte bei der Erarbeitung der Szenarien die Intensität der normativen Diskussion dadurch, daß sie ihre Zukunftsbilder immer im Hinblick auf die heute notwendigen Entscheidungen anfertigte. Dadurch waren etliche Wertfragen für den Zusammenhang der KE8 nicht mehr relevant. Außerdem wurde durch den pluralen Ansatz der Szenarien einiges an Brisanz entschärft. Innerhalb des verbleibenden Bedarfs an normativer Einigung im Zusammenhang der Zielprojektionen, zum Beispiel bei den genannten Prämissen für die

Szenarien, schränkte die KE8 den normativen Dissens ein, indem sie Fragen von vornherein ausklammerte, wie zum Beispiel die Einschätzung und Beurteilung der weltökonomischen Lage, und indem sie vom Status quo ausging, also zum Beispiel die üblichen Wachstumsraten des Brutto- sozialprodukts zugrundelegte und keine grundsätzlichen Alternativen, wie zum Beispiel eine Senkung des Konsumniveaus, zuließ. Trotz aller Divergenzen konnte die KE8 also an einen hohen Grundkonsens anschließen (247). Damit war die Wertfrage zu einem gut Teil entschärft. Dies zeigte sich auch bei dem Berichtsabschnitt zu den Kriterien (248). Dessen einmütige Annahme zeugte einmal von dem Grundkonsens innerhalb der KE8 und zugleich von ihrer Fähigkeit, die normativen Konflikte zu entschärfen, hier: mit den Kriterien auf einer abstrakten Ebene zu bleiben und sie nicht zu operationalisieren oder auf eine einzelne Frage systematisch anzuwenden.

Die behutsame Thematisierung normativer Grundfragen bewahrte die KE8 vor sprengenden Divergenzen. Die Behutsamkeit zeugt aber auch von einem tief verankerten Pragmatismus: Man stritt sich nur so lange über die beste aller Welten, wie es für die KE8 angesichts der Aufgaben und des Zeitrahmens fruchtbar und machbar blieb. Dies deutet auf eine Ebene der normativen Struktur in der KE8, die tiefer liegt als die explizite Bewertung der denkbaren Alternativen für die Energieversorgung. Diese Ebene normativer Struktur, wie sie im Vorgehen der KE8 deutlich wird und von der die expliziten Diskussionen über Ziele und Kriterien begrenzt und gesteuert werden, ist m.E. die normativ entscheidende Ebene. Der Konsens auf dieser Ebene überlagerte die inhaltlichen Divergenzen und erklärt, warum diese nur begrenzt thematisiert wurden. Die KE8 war - normativ gesehen - eine recht stringente Anwendung des Kritischen Rationalismus auf ein konkretes Problem. Auch dies läßt sich dies in Form eines Dreiecks zeigen, also als stabile Verbindung aus drei Elementen, hier aus drei normativen Elementen.

a) Normatives Element 1: Handlungsrelevanz der Auseinandersetzungen in der ersten Kernenergie-Enquete

Das erste Element ist der bereits angedeutete Handlungsbezug, der pragmatische Charakter der Auseinandersetzungen in der KE8. Alle Aussagen sollten einen Bezug zum Gegenstand, zum politischen Problem, hier der Konzeption einer zukünftigen Energiepolitik, haben. Die KE8 sah sich selbst als politikrelevante Institution und nicht als ein Seminar oder als eine Volkshochschule oder als ein Honoratiorenngremium. Entsprechende Prioritäten setzte sie in ihrer Tagesordnung und in der Verteilung ihrer Ressourcen.

b) Normatives Element 2: Erkenntnistheoretischer Vorbehalt

Das zweite Element ist die Prämisse, daß alle Aussagen unter dem Vorbehalt des Hypothetischen stehen, also sich jederzeit als unzutreffend, fehlerhaft, unvollständig erweisen könnten. Aus der grundsätzlichen Annahme, daß alles Wissen "Vermutungswissen" (Popper) sei, folgt die Anerkennung von Pluralität in Beschreibung und Bewertung. Auf Grundlage dieser Prämisse konnte

man in der Kommission Szenarien aufstellen, die nicht den Anspruch von Prognosen haben; damit konnte man Entscheidungen aufschieben, um eine Möglichkeit sich entwickeln zu lassen; damit konnte man begründen, warum es notwendig ist, Optionen zu sichern.

Wie die KE8 zeigte, verdammt der erkenntnistheoretische Vorbehalt nicht zur Untätigkeit: Mit der Aussage, daß man nichts genaues wissen könne, ist die Arbeit nicht erledigt, sondern sie beginnt erst. Die KE8 ermittelte das Ausmaß der Unsicherheit, versuchte, sie zu reduzieren, und zog daraus Schlußfolgerungen - immer aber unter dem Vorbehalt des "Vermutungswissens". Aus der Prämisse folgt das Gebot eines pluralistischen und das Verbot eines manichäischen Weltbildes. Daraus folgt außerdem ein behutsames Vorgehen mit möglichst reversiblen Entscheidungen.

c) Normatives Element 3: Zwang zur Argumentation

Das dritte Element ist die Prämisse, daß zu argumentieren sei, d.h., daß Aussagen begründet werden müssen - belegt, bewiesen, berechnet werden müssen. Apodiktische Urteile, lebensweltliches Hintergrundwissen, unhintergehbare letzte Gründe hatten keinen Bestand vor dem normativen Standard, den sich die KE8 setzte. Wenn sie Annahmen traf, ohne deren Richtigkeit plausibel nachweisen zu können, so wurde erwartet, daß dies entsprechend ausgewiesen und damit relativiert wird.

Dahinter stand die Anerkennung allgemeingültiger Regeln vernünftigen Argumentierens: Verständlichkeit, Aufrichtigkeit, Logik. Bisweilen wurde diese normative Prämisse als übermächtig, als geradezu zwanghaft empfunden.

d) Zusammenfassung: Die Imperative der ersten Kernenergie-Enquete

Divergenzen über die zukünftige Orientierung von Gesellschaft, normative Divergenzen, bildeten einen strukturellen Faktor des Kommissionsgeschehens, erwiesen sich aber als fruchtbare Spannung, weil sie beantwortbar blieben. Sie waren sozusagen dosierbar. Sie wurden nicht ausgespart, bildeten aber nicht den eigentlichen Gegenstand der Auseinandersetzungen. Dies war deshalb möglich, weil vor allem das Vorgehen auf einem Wertkonsens beruhte.

Dadurch konnte ein normatives Gerüst - vor allem in prozeduraler Hinsicht - gebaut werden, mit dessen Hilfe die Kommission reflektiert handeln konnte. Die KE8 zeigte damit in exzellenter Weise, daß selbst auf Basis schärfster politischer Divergenzen Handlungsempfehlungen möglich bleiben. Die KE8 hat dieses normative Gerüst nicht entwickelt, aber sie zeigte doch eindrucksvoll und anschaulich, daß der Kritische Rationalismus leistungsfähige Prozeduren auch für Auseinandersetzungen mit hoher Intensität bereitstellt (249).

2.4.5. Sozialstruktur unter arbeitsorganisatorischem Aspekt: Arbeitsteilung, Kommunikation und Führung als Ressourcen

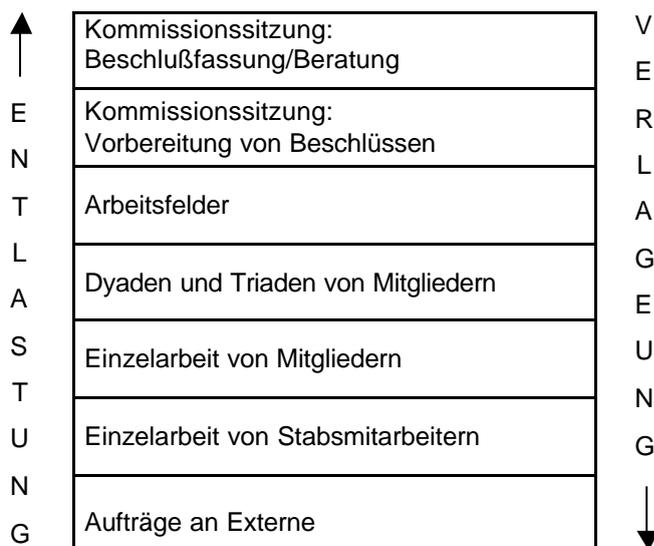
Die KE8 hatte sich hohe Ziele gesteckt, die sie unter angespannten Bedingungen zu erreichen versuchte. Wie sie dies anging, wie sie sich organisierte, daraus lassen sich hilfreiche Schlüsse auch für andere Arbeitszusammenhänge ziehen. Die KE8 konnte ihre Ziele deshalb weitgehend erreichen, weil sie eine auf ihre spezifischen Bedingungen abgestellte Organisationsstruktur ausbildete, in der drei Ressourcen effizient miteinander verbunden werden konnten: Zeit, Sachverstand und Führung.

a) Ressource Arbeitsteilung: Ausweitung der kalendarischen Zeit

Die KE8 stand unter einem extremen Termindruck. Ein Maximalprogramm war in kürzester Zeit in einer zunächst sehr gespannten Atmosphäre abzuarbeiten. Die KE8 entlastete sich zwar zum Teil dadurch, daß sie - wie geschildert - Fragen zeitlich oder sozial verschob bzw. ausklammerte, aber das verbleibende Programm blieb immer noch gewaltig.

Der äußerst knapp bemessene kalendarische Zeitraum mußte also möglichst effektiv genutzt werden. Dies bedeutete, möglichst viel parallel zu arbeiten, um auf diese Weise die kalendarische Zeit mit der Zahl der Arbeitseinheiten multiplizieren zu können. So würde die Zeit, die der Kommission zur Verfügung stand, zu einem Vielfachen der kalendarischen Zeit werden.

Den Ausweg aus der Zeitknappheit in größerer Arbeitsteilung zu suchen, erforderte, möglichst viel aus dem Nadelöhr der Kommissionssitzung herauszulagern. Denn hier schmolz durch die simultane Anwesenheit aller Mitglieder der KE8 und des Stabes die Kommissionszeit auf die kalendarische Zeit. In der Folge entwickelte sich eine Differenzierung von Ebenen der Kommissionsarbeit, die sich als eine Art Kaskade der Kommissionszeit darstellen läßt.



Besonders knapp war die Zeit, um Beschlüsse zu beraten und zu fassen, denn hier war die gleichzeitige Anwesenheit möglichst aller Mitglieder notwendig. Alles, was nicht diesem Zweck diente, mußte wenn möglich aus den Plenarsitzungen ausgelagert werden, zum Beispiel auf vorgelegte Arbeitsfeldsitzungen oder auf andere Teile von Kommissionssitzungen, in der nicht unbedingt alle anwesend sein mußten. Die Arbeitsteilung drückte deshalb sich vor allem in der Bildung von Arbeitsgruppen auf Basis der im Auftrag differenzierten Arbeitsfelder aus (250). Die KE8 konnte die Kommissionszeit auch dadurch erweitern, daß sie den Apparat des Bundestages nutzte und auf ihn einiges verlagern konnte; und daß sie - von zentraler Bedeutung - Kapazitäten "zukaufte". So verfügte die Kommission über nicht unerhebliche Mittel (251), mit denen Gutachten bezahlt werden konnten; vor allem aber konnte sie sich einen Stab leisten, der ihre Arbeit vortrefflich vorbereitete.

Durch interne Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedern und zwischen Kommission und Stab nutzte die KE8 die ihr verbleibende kalendarische Zeit restlos aus; jede einzelne Einheit, zum Beispiel eine Plenumsitzung, war durch Vorbereitung, konzentrierten Verlauf und Nachbereitung bis in den letzten Augenblick hinein ausgefüllt. Damit dehnte sich sozusagen die Kommissionszeit. Insbesondere der Vorsitzende hat alles getan, um Reibungs- und damit Zeitverluste zu vermeiden, um Leerlauf, Doppelparbeit oder Schleifen zu verhindern. Unter diesem Aspekt ist für die Analyse der Organisationsstruktur festzuhalten: Die KE8 löste das Problem knappe Zeit vor allem durch eine vielgestaltige Arbeitsteilung.

b) Ressource Kommunikation: Nutzung der Mitglieder von Kommission und Stab

Der KE8 war eine Fülle von Fragen aufgeladen worden. Sie stand deshalb vor der organisatorischen Aufgabe, die zu diesen Fragen bereits existierenden zahlreichen Antworten aufarbeiten zu müssen, darüber hinaus neue Antworten zu entwerfen, neue Fragen zu formulieren, Widersprüche auszuräumen, ausländische Quellen zu berücksichtigen usw. Sie stand also vor der Notwendigkeit der Information in dem Sinne, als sie zu sehr scharfer Selektion bei Fragen und Antworten gezwungen war. Dem versuchte sie zunächst dadurch gerecht zu werden, daß sie Fragen und Aspekte ausklammerte und verschob. Aber was übrig blieb, war Herausforderung genug: eine Überfülle von Fragen und Antworten.

Sie bewältigte diese Herausforderung organisatorisch, indem sie sich auf intern verfügbare Wissensquellen und auf die Verknüpfung dieser Kapazitäten durch interne Kommunikation konzentrierte. Sie verhinderte sachliche und soziale Reibungsverluste durch zu intensive Außenkontakte und verließ sich auf die Mitglieder der Kommission und die Mitarbeiter des Stabes als den Hauptwissensquellen. In hohem Maße wurden die Sachverständigen gefordert. Die dominierende Rolle der Sachverständigen in der Gesamtkommission, die Besetzung der Arbeitsfelder allein mit Sachverständigen und die vielfachen Arbeitskontakte, Abstimmungen, Vorab-Entwürfe verlangten den Sachverständigen ein Höchstmaß an Arbeit ab.

Angesichts der Prominenz und der vielfältigen anderweitigen Verpflichtungen ist dieses Ausmaß an Engagement im Nachhinein nur mit Mühe zu erklären. Allein die kontinuierliche Anwe-

senheit verwundert, wenn man die großen regionalen Entfernungen (252) und die hohe Sitzungsfrequenz in Rechnung stellt. Die Sachverständigen wurden als Wissensquelle bis zur Grenze ihrer Belastbarkeit beansprucht. Von einem schonenden Umgang mit endlichen Ressourcen kann hier wahrlich nicht geredet werden.

In wesentlich geringerem Maße gilt dies auch für die Parlamentarier; ihr Einsatz überstieg weit das sonst für einen Ausschuß (253) übliche Maß. Die KE8 avancierte zum "Hauptberuf" der meisten beteiligten Abgeordneten.

Arbeitsorganisatorisch mindestens ebenso wichtig war, daß der Stab als Informationsquelle funktionierte. Unter erheblichen Schwierigkeiten hatte man sich durch eine entsprechende Zusammensetzung des Stabes den Sachverstand von Personen und der mit ihnen verknüpften Institutionen ins Haus geholt. Das Sekretariat war exzellent besetzt, die Mitarbeiter ergänzten sich in den Facetten ihrer Sachkenntnis. Gegenüber den "in-house"-Kapazitäten trat das, was man außerdem an Außenkontakten noch pflegte - Gutachten, Reisen etc. -, in seiner Bedeutung für die Kommission stark zurück (254).

Durch die starke Nutzung der Sachverständigen und der Mitarbeiter des Stabes wurden Vorteile wie Vertrauen, Verfügbarkeit, Synergie und Kompatibilität wirksam - Vorteile, die im Anschluß an die organisatorische Pionierleistung der KE8 auch andere Gremien realisieren konnten. Arbeitsorganisatorisch löste die KE8 das Informationsproblem also dadurch, daß sie hinreichend leistungsfähige Wissensquellen sozusagen "internalisierte", also in einen engen kommunikativen Zusammenhang brachte. Die KE8 informierte sich im eigentlichen Sinne des Wortes, das heißt, sie behandelte Fragen und Antworten selektiv und meisterte dies organisatorisch vor allem dadurch, daß sie sich auf unmittelbar kommunikativ verfügbare Quellen stützte.

c) Ressource Führung: Motivierung und Forderung, Koordinierung und Abschirmung

Gerade wenn die Kommissionszeit durch Arbeitsteilung gedehnt wird und wenn das Informationsproblem durch die kommunikative Verknüpfung interner Quellen gelöst wird, dann steigen die Anforderungen an Führung. Daß die Entfaltung der Kommissionsarbeit bei all der Heterogenität gelang, ist zu einem gut Teil auf die Führungsqualitäten des Vorsitzenden zurückzuführen.

(ca) Der Vorsitzende vermochte es, mit einer Mischung aus **Motivierung und Forderung** der Beteiligten ein konzentriertes, zielorientiertes Arbeitsklima zu schaffen, eine Atmosphäre des Aufbruchs, in der alles möglich und zugleich notwendig schien. Aus vielen Sitzungsprotokollen spricht eine Stimmung, die sich auch in Gesprächen rekonstruieren ließ, derzufolge die KE8 als Nabe der energiepolitischen Diskussion und diese Diskussion wiederum als Kernfrage unserer Zeit begriffen wurde. Zugleich schien es ja nur eines Neuanfangs zu bedürfen, eines innovativen Konzepts, um die verhärteten Fronten aufzusprengen und eine Ära befriedeter Energiepolitik einzuleiten. Mit die-

sem Selbstbild konnte der Vorsitzende die Mitglieder der Kommission und die Mitarbeiter des Stabes zugleich motivieren und sie fordern. Manche haben sich dem entzogen, im Sekretariat und in der Kommission, aber die generelle Entwicklung der KE8 war von dieser Mischung weithin bestimmt.

Der Vorsitzende konnte dies tun, da er im Hinblick auf beide Führungsmomente, auf Motivierung und auf Forderung, im Rahmen der KE8 anerkannt war. Man nahm seine Motivierung an, da sie glaubhaft vertreten wurde und da die Argumente plausibel waren, und man akzeptierte, daß er forderte, da die Notwendigkeiten dafür nachvollziehbar waren (255).

(cb) Die Kombination aus Motivierung und Forderung war eingebettet in eine akribische **Koordination** der einzelnen Aktivitäten (256). Es hat den Anschein, als ob der Vorsitzende jeden einzelnen Schritt auf dem Hintergrund einer langfristigen Strategie minutiös geplant hätte; als ob der Vorsitzende in das Nebensächliche und das unmittelbar Erforderliche ebenso Einblick gehabt hätte, wie er sich der Hauptlinien und der langfristigen Ziele gewiß war. Von daher waren Überraschungen durch unvorhergesehene Entwicklungen wenig wahrscheinlich. Der Vorsitzende scheint immer mehrere Entwicklungen parallel in der Planung vorgehalten zu haben und bei aller Zielorientierung nicht auf einen einzigen Weg festgelegt gewesen zu sein.

Das Gegenstück zu der intensiven internen Koordination war die **Abschirmung** der KE8 nach außen (257). Auch hier war Führung gefragt. Es gelang während der Laufzeit der KE8 weitgehend, halbwegs ungestört zu arbeiten, ohne dabei in den toten Winkel öffentlicher Aufmerksamkeit zu geraten. Obgleich Teil einer erbitterten gesellschaftlichen Auseinandersetzung, blieb die KE8 weitgehend von Pressionen Externer unbehelligt. Zwar wurde stets die Notwendigkeit gesellschaftlicher Rückkopplung betont (258), die den Verlauf der Kommissionsberatungen zu begleiten habe, aber das Einfallstor für gesellschaftliche Interessen blieben die Einlassungen der einzelnen Mitglieder der KE8. Dabei bewährte sich die durchaus repräsentative Zusammensetzung; keine gesellschaftliche Gruppe mußte sich erst bei der Kommission Gehör verschaffen, alle waren in irgendeiner Weise vertreten. Andere Kommunikationskanäle nach "außen" wurden nur sehr spärlich bedient. An die Stelle einer unbeschränkten Öffentlichkeit ihrer Kommissionsberatungen setzte die KE8 eine intensive Unterrichtung der Medien. Parallel zu ihrer Arbeit fanden zahlreiche Pressegespräche statt, und die Öffentlichkeit wurde auch mittels Pressemitteilungen laufend unterrichtet. Aber die Presse blieb dabei auf die Darstellungen der Mitglieder und vor allem auf die des Vorsitzenden angewiesen. Effekt war auf der einen Seite eine durchaus informierte Berichterstattung und ein von publizistischen Zeitbomben unbehelligtes Diskussionsklima innerhalb der KE8. Dies bewahrte das Management auch vor entsprechenden Kriseneinsätzen.

Die Nicht-Öffentlichkeit der Beratungen ermöglichten kommissionsintern ein offenes Gespräch und damit erst den Prozeß der Konsensfindung, dessen Ergebnis die Öffentlichkeit dann erstaunen ließ. Den Kontakt zur Fraktion suchte der Vorsitzende nur dann, wenn es politisch unumgänglich wurde, wenn die Fraktionsdisziplin im eigenen Lager durchgesetzt werden mußte.

Mit diesen Kombinationen aus Motivierung und Forderung, aus interner Koordinierung und Abschirmung nach außen wurde in der KE8 das Führungsproblem gelöst. Dies erforderte eine Managementkapazität, die der KE8 in Gestalt ihres Vorsitzenden zur Verfügung stand. Unabhängig von der politischen Orientierung bzw. Einstellung zur Kernenergie erkannten die Mitglieder seine Führungsqualitäten vorbehaltlos an. Daß er

- seine politische Einstellung nicht verbarg, aber zurückstellte,
- die KE8 auf ein gemeinsames Ziel hin integrierte,
- sich selbst in der Kommissionsarbeit über alle Maßen engagierte,

dies sicherte ihm die Anerkennung der Mitglieder wie auch der Mitarbeiter des Stabes und damit eine ausreichende Folgebereitschaft.

d) Zusammenfassung: Arbeitsorganisation durch Verbindung der Ressourcen

Die Verbindung der Ressourcen kennzeichnet die soziale Struktur der KE8 unter dem arbeitsorganisatorischen Aspekt: Die Führung verwies auf die knappe Zeit und begründete so die hohen Anforderungen an die Mitglieder und Mitarbeiter. Und nur über straffe und zugleich flexible Führung ließen sich der fragmentierte Sachverstand bzw. die Informationsquellen zusammenführen, auf den Punkt der Kommissionsprobleme konzentrieren und effektiv nutzen. Auch unter diesem Aspekt findet sich also wieder der ausbalancierte Zusammenhang der Elemente als Strukturprinzip.

2.4.6. Fazit der Strukturanalyse

Ich habe in der Strukturanalyse verschiedene Aspekte differenziert und dabei die KE8 in jeweils wechselndem Licht präsentiert. Ich will die wichtigsten Befunde noch einmal kurz zusammenfassen.

a) Die Strukturanalyse im Rückblick

Einen griffigen Einstieg in die Analyse der Sozialstruktur bot der **personelle Aspekt**, unter dem vor allem die Troika der Mitglieder Meyer-Abich, Häfele und Ueberhorst ins Auge fiel. Sie bildete das gruppensdynamische Rückgrat der KE8 und gab den vielfältigen Beziehungen den notwendigen Halt. Denn die Interaktion innerhalb der KE8 beschränkte sich nicht auf diese drei Mitglieder, sondern verteilte sich auf eine Vielzahl von Dyaden und Triaden, in die auch Mitarbeiter des Stabes und fast alle Mitglieder der Kommission einbezogen waren.

Unter **politischem Aspekt** treten die Interessen hervor: Die langfristigen Optionen in der Sicherung der Energieversorgung offenzuhalten und dieses Offenhalten politisch zu sichern, bot der KE8 eine tragfähige politische Basis. Auch hier bildete sich ein Dreieck, dessen Seiten sogar mit den Personen der Troika korrespondieren. Die einzelnen Interessenpositionen hielten einander in Ba-

lance und sorgten für sozio-politische Stabilität der KE8. Das Interesse einer energiepolitischen Stützung der Option auf Kernenergie, das Interesse an einer energiepolitischen Stützung der Sonnenoption und das Interesse an einem politisch vertretbaren Ausweg aus der Ja-Nein-Konfrontation konvergierten in einer Interessenverbindung, die sich als konsensfähige Basis für die energiepolitische Linie der KE8, die langfristige Offenhaltung beider Möglichkeiten, herausbildete. Die wechselseitige Blockade der energiepolitischen Möglichkeiten war der Anstoß für die Koalition der Gegensätze. Jede Seite des Interessendreiecks wurden zwar von einem Mitglied der Troika vertreten, aber die Interessenposition war nicht an dieses eine Mitglied gebunden. Zusammenfassen läßt sich die Analyse der Sozialstruktur unter dem politischen Aspekt in dem Satz: Da jede Position mehr **für** sich ist als **gegen** die andere, kann sie mit der anderen paktieren, solange dies politisch notwendig erscheint. Darauf meinte man in der KE8, eine energiepolitische Strategie aufbauen zu können.

Unter dem **kognitiven Aspekt** ist die soziale Struktur der KE8 dadurch gekennzeichnet, daß sie die Vielfalt der energiepolitischen Möglichkeiten und Notwendigkeiten ordnet, und zwar in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht. **Sachlich** gruppierte sie die Möglichkeiten, die Energieversorgung der Bundesrepublik zu sichern, zu einem Muster aus energiepolitischen Alternativen, die sie als Kernenergie-Option auf der einen und Sonne-/Spar-Option auf der anderen Seite scharf konturierte. Markanter Ausdruck dieser sachlichen Ordnung sind die Pfade. In **zeitlicher** Hinsicht ordnete sie die energiepolitische Zukunft durch die Definition von Punkten, an denen energiepolitische Entscheidungen zu treffen wären, so zum Beispiel eine Entscheidung über die Inbetriebnahme des SNR 300 und vor allem eine Entscheidung zwischen den grundlegenden energiepolitischen Alternativen. In **sozialer** Hinsicht relativierte sie jeden der eingebrachten energiepolitischen Standpunkte, indem sie dafür sorgte, daß sich die Standpunkte als Standpunkte wahrnahmen, daß sie sich wechselseitig als Mischung aus Wissen, Wollen, Nicht-Wissen und Nicht-Wollen wahrnahmen. Sie sorgte aber zugleich dafür, daß sich aus dieser wechselseitigen Relativierung dennoch Anleitungen für energiepolitisches Handeln ableiten ließen.

Aus dieser Ordnung ergab sich ein eigenes Muster, das sich in dem substantiellen Gehalt der Kommissionsempfehlungen niederschlug und in seiner Geschlossenheit und Innovativität eine kognitive Abgrenzung gegen die Fülle von Sichtweisen und Konzepten in der Umwelt erlaubte - dabei tragfähig genug, um weiteres anzuregen, also um weitere Dynamik in Gang zu setzen.

Drei **normative Elemente** fügen sich zu einem Dreieck, das von der normativen Seite her die Kommission trägt, ihre Struktur bestimmt, sie gegen ihre Umwelt abgrenzt und ihre Selbstreproduktion erlaubt. Es sind erstens die anerkannte Verpflichtung zu rationaler Argumentation, also zu Explikation und Begründung der analytischen und normativen Aussagen; zweitens die in die Bildung der KE8 eingelassene Pluralität an Positionen und Verfahren auf Grund des Vermutungscharakters des Wissens; und drittens der pragmatische Zugang, also die Gewichtung der Fragen und Teilprobleme aufgrund ihrer Bedeutung für das politische Handeln. Alles drei verband sich zu ei-

nem normativen Fundament, das in seinen zentralen Positionen von Leitsätzen des Kritischen Rationalismus inspiriert war.

Unter **organisatorischem Aspekt** zeigt sich, wie die soziale Struktur der KE8 angesichts der hohen Herausforderungen eine Verbindung aus drei Ressourcen ausbildete, die in der Lage war, der KE8 ihre Reproduktion zu ermöglichen. Diese Ressourcen sind: erstens die effiziente Nutzung der knappen Zeit durch Arbeitsteilung; zweitens die scharfe Selektion von Fragen und Antworten durch Beschränkung auf intern verfügbare und verknüpfbare Wissensquellen; und drittens ein Management, dem die Kombination von Motivierung und Forderung, von Abschirmung nach außen und interner Koordination gelang.

b) Das Dreiecksmuster der sozialen Struktur

Unter den verschiedenen Aspekten zeigt sich jeweils ein Dreieck als Strukturmuster der KE8. Die Metapher soll verbildlichen, daß die jeweils wichtigen Segmente in einer tragfähigen Konstellation verbunden werden konnten und daß diese Konstellation die Reproduktion der KE8 trug:

- drei Personen zu einer harmonisierenden, spannungsreichen Troika,
- drei Interessenpositionen zu einem konsensfähigen Konzept langfristiger Energiepolitik,
- drei Ordnungen von Wissenselementen zu einem gemeinsam getragenen Muster in der Sichtweise des Energieproblems,
- drei normative Imperative zu einer Anwendung des Kritischen Rationalismus auf ein vordringliches politisches Problem,
- drei Ressourcen zu einer Lösung des organisatorischen Problems, wie maximale Leistung in minimaler Zeit erreicht werden kann.

Statt Selbstlauf und unkontrollierter Wucherung finden wir in der KE8 eine reflektierte und geschlossene Entwicklung. Keiner der Aspekte kann dabei vernachlässigt werden, und kein Aspekt hat eine Führungsrolle. Stattdessen ergänzen und strukturieren sich die Aspekte wechselseitig. Wir finden mit der Kernenergie-Enquete also ein soziales System vor, in dem es auf die Konstellation der Personen ebenso ankommt wie auf die organisatorische Dimension, auf die Stellung der Interessen zueinander ebenso wie auf die Kompatibilität der Sichtweisen und auf die Kombination der normativen Grundlagen.

c) Die erste Kernenergie-Enquete: Ein ausdifferenziertes System

Mit Hilfe der Dreiecksstruktur differenzierte sich die KE8 als ein eigenständiges System aus. Mit Hilfe dieser ausgeprägten Struktur war sie imstande, die Grenzen zur Umwelt aufrechtzuerhalten. Sie stand in intensiven Wechselbeziehungen zu den Systemen der Umwelt, aber sie tat es als ein System in dieser Umwelt. Die KE8 war kognitiv, politisch, organisatorisch, normativ und personell in vielfältiger Weise in die Organisation Bundestag, in die Parteien, die Wissenschaften,

die Politikfelder usw. eingebunden. Aber der KE8 gelang es rasch, das Netz an Beziehungen zu einem eigenständigen Muster soweit zu verdichten, daß Unterschiede und damit Grenzen zur Umwelt deutlich wurden und man von einer eigenen Identität reden kann. Sie differenzierte sich aus und bildete ein System in einer Umwelt. Die KE8 baute Filtermechanismen auf und selektierte die Außenreize nach ihren eigenen Kriterien. Sie blieb organisatorischer Bestandteil des Parlaments und hätte theoretisch zu jedem Zeitpunkt durch einen entsprechenden Beschluß des Parlaments terminiert werden können. Aber weder versuchte ein politischer Akteur, die KE8 zu beenden oder sie von außen auf Kurs zu bringen, noch ist die KE8 von einem Umweltsystem in besonderer Weise abhängig, etwa von einer Wissenschaft oder von der ministerialen Verwaltung. Ebensovienig traten andere Varianten des Grenzverlustes ein, zum Beispiel, daß die KE8 unter der Last der Herausforderungen, Erwartungen und widersprüchlichen Bedingungen zusammengebrochen oder daß sie, ohne Profil zu gewinnen, im parlamentarischen Alltag versandet wäre. Stattdessen bewahrte die KE8 ihre Eigenständigkeit gegenüber beiden Bedrohungen, gegenüber Entropie und gegenüber Abhängigkeit. Sie baute eine eigene Systemgeschichte auf.

Der KE8 gelang dies nur deshalb, weil sie unter allen Aspekten ihre Struktur ausbilden und reproduzieren konnte. Auf der Suche nach einer eigenen Position in der Kernenergie-Kontroverse, nach einem eigenen Beitrag zu Definition und Lösung des Energieproblems, differenzierte sich die KE8 zunehmend weiter aus ihrer Umwelt aus. Sie suchte unter allen Aspekten nach tragfähigen Differenzen zur Umwelt und baute die Ansätze dazu Zug um Zug aus. Sie setzte sich aus Persönlichkeiten zusammen, die in dieser Verbindung zuvor und danach nicht aufeinander getroffen waren. Sie arrangierte die in ihr vertretenen Interessen in einer innovativen Art und Weise. Sie verband die Wissensebenen, ohne dafür ein Vorbild gehabt zu haben. Sie entwickelte auf diese Weise eine Eigendynamik, die unter allen Aspekten sichtbar wird. Ob unter dem Aspekt der Normen, dem des Wissens, dem der Interessen oder dem der Organisation - überall ist eine eigene Dynamik erkennbar, mit der sie sich von anderen Systemen in dem Maße ablöste, wie sich eigene Systemmerkmale herausbildeten.

Damit ist das zentrale Stück des strukturellen Fazits benannt: Die KE8 konnte sich zu einem eigenständigen System entfalten, das Identität gegenüber den Umweltsystemen entwickelte und das die weitere Entwicklung trug. Im Endeffekt entfaltet sich eine geschlossene Reproduktion der KE8, die unter allen Aspekten, wenn auch jeweils in unterschiedlicher Form, sichtbar wird: Diese Geschlossenheit zeitigt Wirkungen.

2.5. Ergebnisse und Wirkungen: Weniger als erhofft - mehr als zu erwarten

Das unmittelbare Echo auf die KE8 in der parlamentarischen und weiteren Öffentlichkeit ist bereits oben skizziert worden. Die Empfehlungen der Kommission, ihre "Botschaft" und ihre Sichtweise wurden unterschiedlich aufgenommen, im parlamentarischen Alltag waren die Empfehlungen klein gemahlen worden: Es hatte keinen Ruck in der Energielandschaft gegeben. Dies stand in schroffem Gegensatz zu den Erwartungen der Kommissionsmitglieder, insbesondere zu denen der Troika (259).

Die verhaltene Rezeption legt zunächst Skepsis über das Ausmaß zurechenbarer Wirkungen nahe. Ich will aus gebotenem Abstand zum unmittelbaren Echo die Wirkungen der KE8 zusammenstellen. Dabei werde ich die Darstellung der Ergebnisse und der Wirkungen wiederum mittels einer analytischen Auftrennung in verschiedene Aspekte überschaubar zu halten versuchen. Dabei geht es immer um ein zusammenhängendes Ergebnis dieser EK, aber dieses läßt sich unter verschiedenen Aspekten betrachten. Die Aspekte korrespondieren mit denen der Strukturanalyse, sind aber nicht exakt die gleichen.

2.5.1. Einfluß auf die gesellschaftliche Sichtweise der Kernenergiefrage

Wie nun haben die Ergebnisse der Kommissionsarbeit und insbesondere der Bericht die Auffassungen vom Energieproblem verändert? Haben das Schema der vier Pfade, die Kriterien oder der Zeitplan die Art und Weise verändert, wie die Frage nach der Energieversorgung in der Bundesrepublik gestellt wurde, oder haben sie die Antworten beeinflusst, die mehr oder weniger kontrovers auf diese Frage gegeben wurden?

a) Kern kognitiver Wirkung: Ein Horizont an Alternativen als Paradigma der Energiedebatte

In der Diskussion von Ausstiegsszenarien nach Tschernobyl wurde es erneut deutlich: Die Einschätzungen einer Machbarkeit nicht-nuklearer Energieversorgung rekurrieren in einem erheblichen Maße auf die vier Pfade der KE8 (260). In Ablehnung oder in Befürwortung eines stufenweisen oder sofortigen Ausstiegs beziehen sich die Diskutanten - sofern sie zu Begründungen ausholen - auf eine Tradition, die in den vier Pfaden der KE8 gründet.

Dies hat sein Zentrum in der SPD- bzw. in der SPD-nahen Diskussion um Energiepolitik (261), geht aber darüber weit hinaus. Das Schema der äquivalenten vier Pfade hat die Energiediskussion insgesamt geprägt (262). Es hat m.E. den Charakter eines Paradigmas, eines die Vorstellungen strukturierenden Musters, für die Sicht des Energieproblems gewonnen. Dafür ist es nicht notwendig, daß immer dann, wenn sinngemäß von Alternativen oder Pfaden die Rede ist, die KE8 explizit zitiert wird. Aber die betreffenden Diskussionsbeiträge beziehen sich implizit auf dieses Schema der funktionalen Äquivalenz - sei es zustimmend oder ablehnend. Über seine zahlreichen Verwen-

dungen sickert das auf die KE8 zurückgehende Schema immer weiter ins allgemeine Bewußtsein ein. Es ist nicht das einige Paradigma in der Energiediskussion, aber im Gegensatz zu eher eindimensional strukturierten Paradigmen hat es seinen Einfluß erweitern können, auch über den Bereich der Kernenergie- und der Energiepolitik hinaus.

Daß dieses Schema in der Lage ist, die Vorstellungen und Diskussionen über weite Strecken zu formen, liegt zum einen an der Schlüssigkeit und Eleganz der vier Pfade. Die vier Pfade, die sich über die Zeitpunkte 1980, 1990, 2030 erstrecken, ihre prägnante Silhouette mit der jeweils unterschiedlichen Kombination von Energienachfrage und deren Deckung, die Schlüssigkeit der Grundannahmen und der Kategorien, schließlich die sorgfältige Aufbereitung und verständliche Erläuterung - alles dies zeugt von einer geordneten Komplexität, die eine äußerst weitreichende Problemlage auf ein endliches und überschaubares Muster zurückführt, ohne dabei den Verdacht der unlauteren Simplifikation zu erwecken.

Die paradigmengbildende Wirkung liegt aber nicht nur in dieser substantiellen Komplexität begründet und nicht nur in Nebenfaktoren wie dem Ehrfurcht gebietenden Beitrag des Rechners bei der Erstellung der Szenarien. Sie ist auch eine Folge der massenhaften Verbreitung von Bericht und Berichten über den Bericht. Vor allem aber basiert sie darauf, daß damit ein Organ wie der Bundestag assoziiert wird und daß dieses Muster einhellig verabschiedet wurde - von Wissenschaftlern, Vertretern gesellschaftlicher Interessengruppen und Abgeordneten verschiedener Parteien.

Damit ist der Szenario-Ansatz des rein Spekultativen und die Äquivalenz der Pfade des Verdachts parteitaktischer Kompromisse enthoben. Zugleich ist dieses Schema aber dagegen gefeit, der Skepsis gegenüber Prognosen und ewigen Wahrheiten anheimzufallen (263).

Die KE8 konnte die Optionenlösung verallgemeinern und im öffentlichen Bewußtsein verankern, indem sie die Pfadzusammenstellung politisch untermauerte - auch durch die Einbindung aller Gruppen und Parteien unter dem autoritativen Dach des Bundestages - und kognitiv stützte - durch Belege, Berechnungen, Begründungen. Die kognitive Wirkung ist also von Charakter und Erscheinungsbild der Kommission nicht zu lösen. Sie erst machten die Botschaft glaubhaft, akzeptabel und verbreitungsfähig. Die KE8 veränderte die gesellschaftliche Sichtweise des Energieproblems, indem sie der weiteren Diskussion eine Struktur anbot, die von dieser Diskussion verworfen werden kann und auch verworfen wird, auf die sie sich aber beziehen muß (264).

b) Schwerpunkte des Ergebnisses unter kognitivem Aspekt

Die Musterbildung geht zurück auf die Wissensermittlung und Wissensvermittlung der KE8. Ich will das Ergebnis unter kognitivem Aspekt zunächst in einer Übersicht darstellen, die aus der Gegenüberstellung von kognitiven Leistungen und inhaltlichen Arbeitsfeldern der KE8 gebildet ist.

Übersicht 8: Kognitive Leistungen nach einzelnen inhaltlichen Bereichen

Inhaltliche Gebiete Kognitive Leistungen	A Werte,Ziele und Interessen	B Technische Potentiale	C Wirkungen und Folgen	D Optionen	E Methoden
1 Thematisierung(indikative Leistung)				+	
2 Dokumentation des Wissens- standes (dokumentarische Leistung)		+			
3 Ausgleich der internen Wissens- unterschiede (intern idaktische Leistung)		+			
4 Aufklärung nach außen (extern idaktische Leistung)		+		+	+
5 Bestimmung ogni- tiver Lücken (programmatische Leistung)		+		+	+
6 Schließung von Lücken (Erkenntnisfort- schritt)		+			+

Ich kann nicht alle der mit einem Kreuz markierten Schwerpunkte der kognitiven Leistung erläutern, sondern beschränke mich auf drei, die den genannten Kern kognitiver Wirkung möglich machen.

Zum einen konnte die Kommission im politischen Raum und in der Öffentlichkeit deutlich machen, **daß** tatsächlich **Optionen** bestehen und wie die unterschiedlichen Möglichkeiten der Energieversorgung aussehen. Sie selbst hat die griffige Formel der Verzweigungssituation von "K-Weg" und "S-Weg" nicht erfunden. Aber sie bescherte dem Szenariogedanken und speziell den vier Pfaden ein großes Stück Popularität. Sie spannte einen Horizont der Alternativen auf, wenn-

gleich man nicht sagen kann, daß die Botschaft von Alternativen sich als allgemeingültige politische Überzeugung durchgesetzt hätte. Schon innerhalb der KE8 war man nicht durchweg davon überzeugt, daß es sich bei den Alternativen um funktionale Äquivalente handelte. Dennoch leistete die KE8 mit ihrer demonstrativen Ermittlung und Vermittlung von Pluralität einen Beitrag dazu, kognitive Veränderungen in Gang zu setzen. Sie betonte die Vorläufigkeit von Wissen, die Unterschiedlichkeit von Möglichkeiten, sie blieb aber nicht bei der bloßen Addition stehen, sondern zeigte Wege auf, wie die Vielfalt beherrscht werden kann. Sie hat eine pluralistische Denkweise ein Stück weit in den Köpfen einer politischen Öffentlichkeit verankert und anschaulich gemacht.

Sie gab zum zweiten der Diskussion um **technische Potentiale** und ihrer jeweiligen Konfiguration in denkbaren Energieversorgungssystemen eine stabile Grundlage. Auf dieser Basis konnten interne und externe Aufklärung stattfinden: Wer als Mitglied der Kommission oder des Ausschusses für Forschung und Technologie, als Leser des Berichts oder als Zuhörer bei einer Fernsehdiskussion mit den Berechnungen und Schlußfolgerungen der KE8 konfrontiert wurde, der mußte schon erhebliche Standfestigkeit aufbringen, wenn er seine ursprüngliche Position zu Möglichkeiten der Energieversorgung unbeschadet beibehielt (265). Es wurden aber nicht nur subjektive, sondern auch objektive Erkenntnisfortschritte erzielt - zum Beispiel, was die Berechnung der Sparpotentiale angeht.

Die KE8 entwickelte zum dritten ein **Instrumentarium kognitiver Werkzeuge**, mit dem sich Fragen von hohem Komplexitätsgrad bearbeiten und beantworten lassen: Dies reicht von den Rechenmodellen über den Szenario-Ansatz bis zur zeitlichen Differenzierung von Entscheidungspunkten.

c) Differenzierung nach Akteuren

Daß nicht alle Mitglieder und erst recht nicht alle Außenstehenden diesen Segnungen teilhaftig werden konnten, ist nicht weiter erklärungsbedürftig. Schon innerhalb der KE8 hatte sich gezeigt, daß die **Gruppe der CDU/CSU-Abgeordneten** nur partiell bereit war, Erkenntnisprozesse mitzutragen. Aus einem anderen Politikverständnis heraus wiesen sie den Ergebnissen der KE8 einen weitaus geringeren Stellenwert zu. Zwar gab es auch bei den betreffenden Parlamentariern persönliche Lernprozesse (266), aber davon wurde im Anschluß an die KE8 allenfalls ein Schatten sichtbar. Die KE8 spielte inhaltlich keine Rolle für die Union.

Dagegen war sie für die **SPD** eine Festigung und Untermauerung ihres Grundmusters und konnte von daher dort auch größere Wirkung entfalten .

In den **gesellschaftlichen Gruppen** kam die Hauptbotschaft der KE8, die Optionalität der Alternativen zur Energieversorgung, nur partiell an und wenn, so wurde sie nicht akzeptiert. Dies gilt für beide Seiten der Kernenergie-Kontroverse.

Insgesamt bedeutet dies für die kognitive Wirkung der Kernenergie-Enquete: Derjenige Teil der politischen Öffentlichkeit, der in der Integration gegenläufiger Konzepte im Zuge der Energiedebatte bereits eine gewisse Routine hatte entfalten können, und das ist der SPD-nahe Teil, griff das Schema auf, weil es in diesen Zusammenhang paßte und einsetzbar war. Völlig andersartige Muster hat die KE8 mit ihrem Schema nicht ändern können.

2.5.2. Einfluß auf die Konstellation in der Kontroverse um die Kernenergie

Unter politischem Aspekt differenziere ich zwei Einflußbereiche: die Kernenergiekontroverse und das Kräfteverhältnis innerhalb des Regierungssystems. Beide Bereiche sind nicht akkurat zu trennen, aber alle politischen Akteure analytisch in eine einzige Arena zu stellen, vermindert die Übersichtlichkeit und führt zu politisch schiefen Gewichtungen. Wenn zum Beispiel das Brüterlager gestärkt wird, kann dies nicht ohne weiteres parteipolitisch oder institutionell zugerechnet werden.

Im ersten Schritt will ich den Einfluß der KE8 auf die Konstellation der Akteure in der Kernenergiekontroverse verdeutlichen.

a) Voraussetzung politischen Einflusses: Öffnung der Kernenergiekontroverse

Ohne Zweifel war das Klima in der KE8 wesentlich entspannter, verglichen mit der Kernenergie-Kontroverse generell oder mit vergleichbaren Einrichtungen. Aber dies ist m.E. eher ein Indiz für ein allgemeines Nachlassen der Anspannung in diesem Politikfeld, als daß es seinerseits die Kontroverse hätte beeinflussen können. Dennoch tragen die Art und Weise, wie in der KE8 Kernenergiefrage behandelt wurde, zur Entwicklung der Kontroverse bei, und von daher ist das Ergebnis der KE8 von Relevanz für das Kräfteverhältnis der Akteure in der Kernenergie-Kontroverse. Die KE8 brachte vor allem eine Öffnung der verhärteten Konstellationen zustande, da sie nicht in einen Sieg einer der Akteure mündete, sondern mit wechselseitigen Zugeständnissen endete. Diese Öffnung hat einen thematischen, einen zeitlichen und einen positionellen Aspekt.

(aa) Die Konfrontation wurde **thematisch** dadurch aufgebrochen, weil man den Monolithen "Kernenergie" sprengte. Zu "Kernenergie" kann man eine Pro-, eine Kontra- sowie eine Pro-und-Kontra-Position beziehen. Weitere Differenzierungen und damit politische Spielräume werden erst sichtbar, wenn man von der thematischen Blockbildung loskommt.

Dies tat die KE8: Aus dem pro Kernenergie bzw. kontra Kernenergie wurde im Zuge der Diskussion pro und kontra SNR 300, pro und kontra Brüterwirtschaft, pro und kontra Zubau an Leichtwasserreaktoren, pro und kontra Sicherheit laufender Reaktoren, pro und kontra der verschiedenen Alternativen in der Entsorgung, pro und kontra alternativer Energiequellen - alles gesondert zu diskutierende Fragen. Man hütete sich aber, an den maßgeblichen Stellen diese Fragen auseinanderbrechen zu lassen, sondern band sie zusammen, konnte sie aber dennoch nacheinander

bzw. parallel diskutieren. Denn weder hatten die einen Interesse daran, den SNR so weit isolieren zu lassen, daß er zum "Bauernopfer" werden könnte; noch konnte es die andere Seite zulassen, daß man über dem Weiterbau des SNR 300 den dräuenden Plutoniumbrennstoffkreislauf vergaß. Die Devise hieß also: Differenzierung, aber nicht Zerteilung.

(ab) Damit wurde eine **zeitliche** Öffnung verbunden: Eine Entscheidung über die Inbetriebnahme des SNR 300 mußte nicht im unmittelbaren Anschluß an die Kommission, aber ein bis zwei Jahre danach fallen. Die verbleibende Zeit konnte genutzt werden, um kognitive und gesellschaftliche Prozesse in Gang zu setzen. Zum zweiten konnte eine Entscheidung über eine reguläre Nutzung des Brüters erst 1990 fallen, wenn Erfahrungen über die Nutzung eines Demonstrationskraftwerkes vorliegen würden. Dies setzte voraus, daß die entsprechenden Vorarbeiten lückenlos fortgeführt werden konnten. Die Brüterverteidiger machten plausibel, daß für die Aufrechterhaltung der Option von ihrer Seite eine lückenlose Kette von Prototypen, Demonstrationsanlagen, Serienbauten notwendig wären und dies an mehreren Stellen des Brennstoffkreislaufes, nicht nur beim Brutreaktor selbst. Dies setzte entsprechende Entscheidungen bereits zum Zeitpunkt der Kommission und unmittelbar danach voraus.

Ebenso wurde durch die Objektivierung der gegenläufigen Position deutlich, daß um die Option von der "S-Seite" aufrechtzuerhalten, die entsprechenden Maßnahmen zwar erst spät greifen werden, aber umgehend eingeleitet werden müssen.

Die Entscheidung über die Nutzung der Kernkraft, also von Leichtwasserreaktoren, wurde noch einmal explizit bestätigt. Sie wurde durch die Zustimmung auch der Kernenergiegegner zu einem kontinuierlichen Zubau an Leichtwasserreaktoren in der Zeit bis zu einer "endgültigen" Entscheidung über die Energiezukunft abgesichert. Diese Entscheidung für die Kernenergie sollte jederzeit revidiert werden können, wie das Szenario des Pfades 3 mit seinem gleitenden Ausstieg aus der Kernenergie vorgezeichnet hatte.

In zeitlicher Hinsicht sorgte die KE8 also für eine Entkrampfung, indem sie kurzfristig Sicherheit gewährleistete, mittelfristig eine allseitige Entwicklungsmöglichkeit vorsah und die "endgültige" Entscheidung erst nach einer langen Frist treffen wollte.

(ac) Die **positionelle** Öffnung basierte auf dem Satz: "Wir sind mehr **für** unsere Position als **gegen** die jeweils andere." Dies erlaubte insbesondere den Kernenergiegegnern, ihre Interessen neu zu definieren und sich wieder Spielraum zu verschaffen. Statt einer Konfrontation und sorgsam Pflege der wechselseitigen Vorurteile setzten sich eine Offenlegung der Standpunkte und damit eine bessere Sichtbarkeit füreinander durch. Die Auseinandersetzung wurde konstruktiver, weil die Positionen einander anders wahrnahmen und durch die Offenlegung auch sich selbst anders als zuvor wahrnahmen. Die Möglichkeiten und zugleich die Schwierigkeiten beider Seiten wurden greifbar (267). Dadurch gewann vor allem der "S-Weg", der noch erheblich diffuser war als der Kernenergie-Weg, an Seriosität. Die Objektivierung der Interessen in Richtung auf die Optionen veränderte in gewisser Weise die Interessenlagen selbst und machte sie füreinander klarer. Die größere

Einsichtigkeit in die eigenen Möglichkeiten und Grenzen ließ schließlich auch ihre Bündnis- und Kompromißfähigkeit wachsen.

Welche politische Relevanz die Öffnung für die weitere Entwicklung der Kernenergie-Kontroverse hatte, ist schwer festzumachen. Vieles ging im Rauschen der politischen Entwicklung unter. Aber diese Öffnung war unerlässlich für die beiden konkreten politischen Ergebnisse, die den Kern der politischen Wirkung auf die Kernenergiekontroverse ausmachen: Weiterbau des SNR und Nobilitierung der "Anti-AKW-Bewegung". Beides war zwar bereits in der Einsetzung der KE8 angelegt, aber beides bedurfte der Durchsetzung gegen erhebliche Widerstände, folglich auch der Öffnung der Positionen füreinander. Von daher behält auch die Öffnung als Voraussetzung der politischen Wirkung ihre politische Relevanz.

b) Kern der Wirkung auf die Kernenergie-Kontroverse: Kein Durchbruch - Geländegewinne beider Seiten

(ba) Wie verhielten sich erwarteter und tatsächlicher Einfluß der KE8 auf die Energiepolitik?

Auf dem Hintergrund der Kernenergiekontroverse war das Zusammentreffen derart profilierter Interessenvertreter entsprechend belastet. Mehr als ein fragiles Nebeneinander war realistischerweise nicht zu erwarten. Daß es zu einer stabilen Kooperation kam, die ein innovatives und konsensfähiges Ergebnis zeitigte, ist nach wie vor höchst überraschend. Aus dieser Überraschung ist erklärlich, daß rasch auch die Erwartungen an die Wirkungen eskalierten: Von einem "historischen Kompromiß" wurde geredet - in Anlehnung an den von der kommunistischen Partei angestrebten Schulterschuß mit der Christdemokratie in Italien (268).

Diese Hoffnung zerstob erst, als deutlich wurde, daß das Kommissionsergebnis sich mittelfristig nicht in eine verbindliche Formulierung von Energiepolitik würde umsetzen lassen (269). Einen kontinuierlichen, organisierten Konflikt über ein konsensfähiges Konzept langfristiger Energiepolitik mit definierten Entscheidungspunkten, wie es sich die KE8 vorgestellt hatte, gab es in der Folge nicht und wird es auch weiterhin nicht geben. Weder wird es eine Energiepolitik mit dem expliziten Ziel einer Öffnung der Option geben, noch wird es eine Entscheidung zwischen den Möglichkeiten im Jahre 1990 geben. Dafür haben sich die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu rasch geändert. Unter den gegenwärtigen Energiepreisrelationen und bei dem Politikverständnis, vom dem die 80er Jahre geprägt sind, ist eine "faire Entwicklung" des alternativen, des "S-Weges", ökonomisch und politisch nicht durchzusetzen.

Es war schon bald nach Ende der KE8 abzusehen, daß für einen Durchbruch die Bataillone nicht stark genug sein würden. Die KE8 entpuppte sich als ein singuläres Ereignis, dem die Verhältnisse in anderen politischen Gremien nicht entsprachen. So stellte sich im **Parlament** zwar auf Druck der SPD der Ausschuß für Forschung und Technologie hinter die KE8, der ungleich stärkere Ausschuß der Wirtschaft ging aber deutlich auf Distanz (270). Letztlich wurden die Kommissionsvorstellungen im parlamentarischen Prozeß routiniert "kleingekocht".

Innerhalb der **SPD** mehrten sich die Stimmen, die für eine Energiepolitik entlang der Kommissionlinie votierten (271). Aber dies setzte sich nicht bis in die Energiepolitik der Bundesregierung

durch, zumindest nicht, was diejenigen Teile anging, die tatsächlich innovativ waren. So blieb die KE8 für die SPD nur eine Ausprägung des energiepolitischen Doppelbeschlusses, es wurde keine politikmächtige Leitlinie daraus.

Die Bundesregierung reagiert auf den Kommissionsbericht zunächst mit beredtem Schweigen und setzte unvermindert ihren energiepolitischen Weg fort (272). Beleg für dieses Verpuffen von Ansatz und Vorschlägen der KE8 im Regierungsbereich war die Dritte Fortschreibung des Energieprogramms, die von der KE8 so gut wie nichts aufnahm. Dies wurde besonders am weiteren Schicksal der Energiesparmaßnahmen im Vergleich zum Zubau von Leichtwasserreaktoren deutlich (273). Wie immer man die Relevanz der Energieprogramme und der in ihnen deklarierten Ziele einschätzt, es ist doch recht bezeichnend, daß man von Seiten der Bundesregierung zu Beginn der 80er Jahre meinte, in der Dritten Fortschreibung auf energiepolitische Eckpfeiler der letzten Jahre - und auch der Zweiten Fortschreibung von 1977 (274) - verzichten zu können (275): So ist in der Dritten Fortschreibung nicht die Rede davon, daß eine grundsätzliche Entscheidung für oder gegen den Nuklearausbau erst Ende der 80er Jahre getroffen werden soll (276). Auch auf die Restbedarfsformel wurde verzichtet, stattdessen ließ man programmatisch zu, daß die Stromproduzenten sich zum Einbruch in den Wärmemarkt anschickten. Wenngleich sich die Bundesregierung die energiewirtschaftlichen Prognosen der wirtschaftswissenschaftlichen Institute nicht zu eigen machte, ging sie dennoch von einem Zuwachs des Stromverbrauchs aus, der einen erheblichen Zuwachs in der Kraftwerkskapazität erforderte (277) und der angesichts eines weniger deutlich erklärten Vorrangs für die Kohle nur Zubau an Kernkraftwerken bedeuten konnte. Einsparen war hier schon programmatisch auf den Markt zurückgeworfen (278). Entsprechend bitter fiel auch die Reaktion einiger Kommissionsmitglieder auf die Dritte Fortschreibung aus (279), aber angesichts der angespannten Lage in der Koalition war der Spielraum der Kernenergiekritiker in der SPD-Bundestagsfraktion klein geworden.

Aber auch anderenorts zeigte sich die Begrenztheit der Wirkungen des "historischen Kompromisses." In der auf die KE8 folgende Auseinandersetzung um den Baubeginn für das Kernkraftwerk in Brokdorf - das als Test auf die Ernsthaftigkeit der These von der Kernenergie als der Restenergiequelle begriffen wurde - brachten die Kritiker der Kernenergie in den SPD-Landesverbänden Hamburg und Schleswig-Holstein immer wieder die Linie der KE8 in die Diskussion - ohne daß dies Basis für einen Konsens mit der Bundesregierung hätte werden können (280). Ebenso zeigte die Diskussion um die Größenordnung der Wiederaufarbeitungsanlage, wie fragil der Kompromiß in der KE8 hatte bleiben müssen, wie er aber doch immer wieder die Vorstellungen und Argumente strukturierte. Auch bei einigen **gesellschaftlichen Gruppen** wirbelte die KE8 einigen Staub auf. Aber dies führte lediglich zu propagandistischen Effekten, nicht aber zu substantiellen Änderungen ihrer Position oder gar der Energiepolitik insgesamt (281). Das Fundament der Energiepolitik war von dem Bericht der KE8 nicht sonderlich berührt. Energiepolitik wurde folglich auch weiterhin bestimmt von einer Allianz aus Regierung, Parlaments-Establishment und gesellschaftlichen Gruppen, die hinter der bisherigen energiepolitischen Linie, insbesondere hinter der Kernenergie, standen.

(bb) Insgesamt ist der **Stellenwert der KE8** für die Konstellation in der Kernenergiekontroverse eher gering. Der politische Einfluß konzentriert sich auf Momente, die beide bereits mit der Einsetzung verbunden sind:

- Verhinderung einer Baustopps beim SNR 300;
- Nobilitierung der "Anti-AKW-Bewegung" durch Aufnahme profilierter Vertreter in eine Parlamentskommission.

Beides wurde durch Verlauf und Ergebnis der KE8 bestätigt:

- Parlamentarische Absicherung weiterer Schritte auf dem Weg zur Etablierung eines Brüter-Brennstoffkreislaufes (282);
- Etablierung eines Gutachterstatus, für Kernenergiegegner und Anerkennung einer kernenergielosen Zukunft als gleichberechtigter energiepolitischer Möglichkeit.

Beides aber ist nicht unkonditioniert: Die KE8 akzeptierte die Entscheidung, den Brüter weiter zu bauen, also stützte sie den SNR, aber sie knüpfte dies an mehrere Bedingungen. Dessen ungeachtet war der SNR 300 damit erst einmal über eine für ihn sehr bedrohliche Hürde (dazu: d)).

Auch die Nobilitierung der "Anti-AKW-Bewegung" und ihres Programms geschah nicht ohne inhaltliche Zugeständnisse, zum Beispiel in der Frage des Zubaus von Leichtwasserreaktoren (283), bei der Akzeptanz des Brüters und in anderen höchst strittigen Punkten (dazu: c).

Alles weitere an möglichen Einflüssen der KE8 auf das Kräfteverhältnis innerhalb der Kernenergie-Kontroverse ist nicht mehr zurechenbar. Es ist in der weiteren Entwicklung nicht mehr als Kausalmoment zu identifizieren.

c) Nobilitierung der Kernenergie-Kritiker: Von der "Anti-AKW-Bewegung" zur Ökologiebewegung

Mit der KE8 war die "Anti-AKW-Bewegung" lange vor der Parlamentarisierung der "GRÜNEN" eine institutionalisierbare Kraft geworden. Dies bedeutete einen Schritt der Emanzipation und Integration. In ein Gremium mit hoher Reputation als ordentliche "Sachverständige" berufen zu werden, kam einer Anerkennung der Protestbewegung als einem politischen und kognitiven Partner gleich (284). Hierfür gab es keinen Präzedenzfall - was die Reputation des Gremiums und was die Intensität der damit angebahnten Kooperation anging.

Auf der anderen Seite bedeutete dies dementsprechend für die etablierten Sachverständigen einen Verlust der Exklusivität in der Politikberatung. Dies wurde manchem ganz persönlich bewußt; erschrocken wurde bemerkt, mit wem man da nun auf gleicher Ebene eine vergleichbare Rolle spielte. Damit war zum ersten Mal von Erfolg gekrönt, was gerade Ueberhorst über all die Jahre hinweg betrieben hatte: der etablierten Wissenschaft das Monopol auf Besetzung der Politikberatungsgremien, wie zum Beispiel der Reaktorsicherheitskommission, zu nehmen (285). Die KE8 sollte nur der Einstieg sein. In ihren Forderungen, die sich auf energiepolitisch wichtige Gremien bezogen, und in der vorgeschlagenen Zusammensetzung der geplanten Studiengruppen wurde deutlich, daß dies eines der zentralen Anliegen der Skeptiker war, für das man auch erhebliche

Kompromisse an anderer Stelle zu machen bereit war. Auf Seiten der Kernenergiekritiker wollte man den Schwung der Bewegung ausnutzen, um Sitz und Stimme in den Gremien, wie zum Beispiel der Reaktorsicherheitskommission, zu bekommen und damit den Einfluß zu verstätigen: Die KE8 sollte so den Einstieg in den Einstieg der Skeptiker darstellen (286).

Dieser Einstieg war mit der Enquete-Kommission zweifelsohne gelungen - nicht mit einer Fachkommission im engeren Sinne, nicht mit einer von der Regierung initiierten Kommission, aber mit einer staatlichen Kommission und dabei in einer Stärke, die beachtlich war und die den Charakter eines Alibis oder einer Scheinkonzession überstieg. Vertreter der "Anti-AKW-Bewegung" wurden gleichberechtigt in ein Gremium des Deutschen Bundestages aufgenommen, sie waren quasi parlamentarische Vertreter. Ihr gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Einfluß wurde politisch-institutionell anerkannt. Sie mußten dafür den Preis der Eingliederung zahlen: Beschränkung der politischen Mittel, Kompromißbildung, Verlust an Konturen usw. Die Konflikte, die später die "GRÜNEN" prägen, wurden hier schon zum Teil vorweggenommen; vor allem aber zeigte sich, was eine Strategie mit sich bringt, die auf enge Zusammenarbeit mit der SPD hinausläuft. Die KE8 exerzierte vor, wie Teile der Ökologiebewegung eingebunden werden könnten und für welche Kosten beide Seiten aufzukommen hätten (287).

Dem entsprach eine Veränderung ihrer inhaltlichen Position. Die Philosophie des "Wir sind mehr für unsere Position als gegen die Position der anderen Seite" erlaubte eine Propagierung und Akzentuierung der alternativen Position, nahm aber denjenigen die Luft, die sich in erster Linie als "Anti-AKW-Bewegung" verstanden und sich auf die Blockade des SNR kapriziert hatten. Aus der abgrenzungsorientierten "Anti-AKW-Bewegung" wurde eine positiv definierte Bewegung zur Durchsetzung von "Sonne" und "Sparen". Diesem Programm wurde in der KE8 von einer beeindruckenden Mehrheit bestätigt, daß es grundsätzlich realisierbar war. Wenn sich auch nur wenige diese Lösung des Energieproblems wünschten, so wurde doch konzedierte, daß es möglich war, energiepolitisch auf eine Zukunft ohne Kernenergie hinzusteuern und dabei keine Gefahren für das ökonomische Wachstum heraufzubeschwören (288). Die große Leistung der KE8, die Herausbildung einer konsensfähigen Vorgehensweise auf dem Hintergrund der festgestellten Divergenzen und Konvergenzen, konnte nicht im Interesse einer Kontra-SNR-Position sein: Diese lebt von strikter Abgrenzung - je schärfer sie ausfällt, desto besser (289).

Die Nobilitierung der Anti-AKW-Bewegung zu einer auch legislativ tragbaren Ökologiebewegung (290) wog auf, daß die Blockade des SNR erheblich an Boden verlor: Die Vertreter der "Anti-AKW-Bewegung" in der KE8 stimmten einem Bau des SNR bis zur Inbetriebnahme zu. Im Gegenzug forderten sie eine Zustimmung der Brüterbefürworter zu ausreichendem politischem Raum für die energiepolitischen Alternativen.

Die Zustimmung zum Weiterbau war andererseits den Brüterbefürwortern so viel wert, daß sie die Nobilitierung ihrer Gegner, der Personen und ihres Programms, in Kauf nahmen.

d) Weiterbau des SNR 300: Ansatz zur Akzeptanz der Brütertechnik

(da) Das zweite Wirkungsmoment der KE8 im Zusammenhang der Kernenergie-Kontroverse ist in der **Sicherung des Weiterbaus** zu sehen. Der SNR 300 befand sich 1978/1979 politisch in einer so bedrohlichen Schieflage, daß jede Formalisierung der Aushandlungsprozesse, alle damit verbundenen Beruhigungen mit Aussicht auf mögliche Zugeständnisse einen Gewinn für die Pro-SNR-Position bedeuteten. Die Pro-Brüter-Seite stand mit dem Rücken an der Wand. In dieser Situation war schon ein bloßer Zeitgewinn ein politischer Erfolg.

Zum einen brachten Vorbereitungen und Laufzeit der Kommission wertvolle Monate, in denen am SNR weiter gebaut werden konnte und in denen durch den Verweis auf die Arbeit der KE8 keine gegenteiligen Entscheidungen von Bund oder Land vorangetrieben werden konnten. Zum zweiten hatte die KE8 in ihren Empfehlungen zwar nicht die Frage der Inbetriebnahme beantwortet, aber auch keinen Baustopp vorgeschlagen. Vor allem hatte sie einen mehrjährigen Aufschub der endgültigen Entscheidung über die Brüterwirtschaft zum Kernpunkt gemacht, wobei sich alle Seiten von diesem Aufschub Vorteile versprachen. Die Brüter-Befürworter hofften auf die Kraft des Faktischen und auf eine für sie günstige Entwicklung der Energiepreisrelationen, die den Brüter unumgänglich machen würde.

Aber die politische Wirkung ging über diesen sachlichen Gehalt der Empfehlungen weit hinaus. Denn mit den Beschlüssen der KE8 stimmten die Vertreter der außerparlamentarischen "Anti-AKW-Bewegung" und die Kernkraftskeptiker innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion dem Weiterbau des SNR zu; sie wurden eingebunden in ein Paket, was ihren zukünftigen Spielraum erheblich einschränkte (291). Dies war nur deshalb konsensfähig, weil es sich auch andersherum wenden ließ. Kernkraftbefürworter wurden mit ihrer Zustimmung zu den Empfehlungen in ein Sparprogramm eingebunden. Für die letztendlich getroffenen energiepolitischen Entscheidungen aber waren die Absorption und die Einbindung der Skeptiker in den Weiterbau weitaus wichtiger als die umgekehrte Richtung.

Insgesamt sicherte die KE8 damit die Entscheidung, den SNR weiterzubauen. Ohne die KE8 wäre diese Entscheidung in den Regierungsparteien, im Bundestag und in der politischen Öffentlichkeit nicht ohne weiteres konsensfähig und vermutlich deshalb politisch nicht möglich gewesen. Zumindest wäre ein Äquivalent zur KE8 in Form einer Landeskommission, eines hochkarätigen Gutachtens oder dergleichen notwendig geworden.

(db) Mit der Sicherung des Weiterbaus leistete die KE8 einen Beitrag zur **Akzeptanz der Brüterwirtschaft** allgemein: Was nicht sofort gestoppt gehört, das kann auch ausprobiert werden. Was ausprobiert werden kann, das kann auch in den Dauerbetrieb überführt werden usw. Auch die über eine Zustimmung zum Weiterbau hinausgehenden Einlassungen und Empfehlungen der KE8 signalisierten diesen zusätzlichen Akzeptanzbeitrag: einhellige Zustimmung zur Demonstrationsanlage einer Wiederaufarbeitung, detaillierte Untersuchungen des Risikos eines SNR und anderes mehr - alles dies summiert sich zu dem Eindruck, daß in der KE8 die Position weithin vorherrschte,

man werde auch mit der Brütertechnik und einem entsprechenden Brennstoffkreislauf leben können.

Auf der anderen Seite kam es nicht zu einer Aufspaltung der Kernenergiefront in Brüterbefürworter und Befürworter einer Beschränkung auf einen "einfachen" Brennstoffkreislauf. Daß die SNR-Vertreter folglich die Pro-Kernenergieposition dominierten, ist ein nicht zu unterschätzender Erfolg. Eine Pro-Kernenergie-Position ohne Bindung an den SNR gewann folglich in der KE8 kein Profil. In langfristiger Perspektive mag sich dies für die Akzeptanz der Kernenergie generell ungünstig auswirken, aus Sicht der SNR-Befürworter stellte und stellt sich dies anders dar (292).

Den Brüterbefürwortern gelang es damit, einen wichtigen Aufschub zu erhalten und gute Bedingungen für die endgültige zweite Runde in der Auseinandersetzung um die Inbetriebnahme zu schaffen. Dieser Beitrag zur politischen Absicherung fiel den SNR-Befürwortern nicht in den Schoß. Allein die Einsetzung der KE8 beinhaltete eine nicht risikolose Thematisierung der Probleme, die mit einer positiven Entscheidung über einen Brutreaktor verbunden sind. Die Brüterbefürworter agieren bereits auf einer weit zurückgenommenen Rückzugslinie, die nichts mehr von ihrer früheren offensiven Haltung enthielt. Dies setzte sich im Beratungsprozeß fort. Daß die Brüterseite in Begründungsschwierigkeiten kam und zu Kompromissen gezwungen war, wurde auch außerhalb der KE8 registriert.

Die Problematisierung und die grundsätzliche Bereitschaft, den SNR 300 und zunächst seinen Weiterbau zu akzeptieren, beides wirkte sich in den Fraktionen und in der weiteren politischen Öffentlichkeit aus: Auf Parteitag wurde auf die KE8 verwiesen, Parlamentsausschüsse bezogen sich auf die Beratungen und anderes mehr. Die KE8 hat also mit Einsetzung, Prozeß und Empfehlungen die Akzeptanz des SNR 300 und mit ihm die Akzeptanz einer auf Brutreaktoren basierenden Energiewirtschaft positiv beeinflußt. Das Paket von Empfehlungen mit dem allseits konsensfähigen und deshalb denkwürdigen Satz, daß der SNR 300 forschungspolitisch akzeptiert sei, stellte aber keine vorbehaltlose Bejahung des SNR 300 dar, sondern die Zustimmungen waren vielfältig konditioniert. Sie hat die Akzeptanz nicht vorbehaltlos ausgedrückt, sondern an vielfältige Bedingungen geknüpft: Schon im parlamentarischen Vorfeld der KE8 - der Bundestag hatte sich eine Entscheidung über eine Inbetriebnahme ausdrücklich vorbehalten, und diese Entscheidung sollte gründlich vorbereitet werden - war deutlich, daß ihr die Prüfung der Verantwortbarkeit jeglicher Entscheidung zum SNR oblag. Sie kam dem nach, indem sie zahlreiche Fragen rund um den SNR vielfältig prüfte und indem sie weit über ihren Auftrag im engeren Sinne hinausging, als sie weitere Entscheidungen in diesem Themenfeld ebenfalls einer Prüfung unterzog. Die Empfehlungen, die sie abgab, beinhalteten das Ergebnis der Prüfung **und** sie beinhalteten die Fortsetzung der Prüfungen im Rahmen der weiterhin zu treffenden Entscheidungen.

Erst die Einbettung des SNR in ein größeres Konzept der Optionen und die Fortsetzung der Prüfung über die Frist von zehn Jahren hinweg ergaben in der KE8 eine konsensfähige Möglichkeit, vorläufig die Entscheidung für den Weiterbau zu unterstützen. Die KE8 konditionierte die Akzeptanz der zur Prüfung anstehenden Entscheidungen über den SNR folglich zeitlich (Frist von

zehn Jahren), sachlich (Ergänzung um die Entwicklung der Alternative einer kernenergiefreien Energieversorgung) und politisch (Begründung aus den pattartigen Kräfteverhältnissen heraus). Diese Konditionierung der Akzeptanz war kein kurzfristig verhaltendes "aber" hinter dem "ja" - denn die Prüfung sollte fortgesetzt werden, sie würde Eigendynamik entwickeln, und es war aus damaliger Sicht möglich, daß auf Grund neuer Prüfungsergebnisse die Konditionierung aufgehoben und der SNR uneingeschränkt grünes Licht erhalten würde, als auch, daß die Entscheidung über den SNR neu getroffen werden müßte. Die Konditionierung der Akzeptanz, wie sie in Einsetzung, Beratung und Empfehlung der KE8 zum Ausdruck kam, sicherte also weiterhin den Einfluß der Kernenergiegegner auf das Projekt. Dennoch bleibt es ein Beitrag zur Akzeptanz des Brutreaktors. Daß sich dies alles dann mehrfach verschoben hat - aufgrund der ökonomischen Entwicklung des SNR, aufgrund der generellen Krise der Kernenergie, aufgrund der Entwicklung des Erdölmarkts, auf Grund der politischen Rahmenbedingungen - dies alles sind Fragen, die über den Wirkungsbereich der KE8 weit hinausgehen. Von der KE8 bleibt in Sachen SNR vor allem der Weiterbau als eine Größe, die durch die KE8 direkt und nachhaltig beeinflusst worden ist.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, daß, obgleich die Kommission mit Nachdruck und Erfolg versucht hatte, Kernenergie und Energiepolitik insgesamt zu thematisieren, dennoch der SNR politisch im Mittelpunkt der Wirkung blieb. Hier zeitigt sie mit dem Weiterbau noch das greifbarste Ergebnis - im Tausch für die Nobilitierung. Alle anderen Einflüsse auf die Konstellation der Kernenergie-Kontroverse haben doch eher latenten Charakter.

2.5.3. Einfluß auf das Kräfteverhältnis im Regierungssystem

Nach dem Kräfteverhältnis der Akteure in der Kernenergie-Kontroverse geht es nun um den Einfluß der KE8 auf die Konstellation der Institutionen und Organisationen, die das Regierungssystem bilden - hier führte die KE8 zu Verschiebungen, die über die Energiepolitik im engeren, substantiellen Sinne hinausgehen.

a) Kern des Einflusses auf das Regierungssystem: Stabilisierung der Regierungsfaktionen und Ausweitung des parlamentarischen Spektrums

Die KE8 leitete zwei Prozesse ein, in denen sie jeweils Integration mit Differenzierung verknüpfte. Sie stabilisierte die Regierungsmehrheit, indem sie die Kernenergieskeptiker in der SPD-Fraktion an die Fraktion und die Fraktion an die Regierung band. Sie sorgte für eine Ausweitung des parlamentarischen Spektrums, indem die Kernenergiefragen und die Ökologiebewegung in das organisatorische Geflecht des Regierungssystems integriert werden konnten.

(aa) Zentrales Ergebnis der KE8 in dieser Hinsicht war die **Stabilisierung der Regierungsfaktionen** und darüber hinaus der damaligen Koalition. Ein direkter Einfluß auf die Regierung durch den Ausgleich von Widersprüchen zwischen Ministerien war nicht notwendig. Aber die Stabilisierung der Fraktionen war von der ersten Konzeption einer Enquete an bereits

maßgebend für ihre Einsetzung. Diese Stabilisierung gelang auch durchweg: Vor allem die SPD, aber - allerdings weniger berührt - auch die FDP konnten die internen Diskussionen in der Fraktion und in den Parteigliederungen an der Basis durch die Einrichtung der KE8, durch den Verweis auf ihre Arbeit und durch ihre Ergebnisse entschärfen und so den Handlungsspielraum bewahren oder noch erweitern (293). Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen Fraktionen und Regierung. Mit dem Ergebnis konnte die **Regierung** leben. Es gelang ihr in der Folgezeit, die innovativen Momente des Berichts abzuschieben und die übrigen Teile als Bestätigung ihrer Politik aufzufassen.

Zugleich konnte von Seiten der **SPD-Führung** das Ergebnis als ein Musterergebnis sozialdemokratischer Ausgleichspolitik interpretiert werden. Die Partei demonstrierte, wie sie sich von apokalyptisch argumentierender Verweigerung und vorbehaltloser Zustimmung zur technischen Entwicklung abzugrenzen trachtete und wie sie einen schwierigen Mittelweg (den des entschiedenen "sowohl - als auch") zu materialisieren und zu operationalisieren wußte (294). Das Ergebnis stabilisierte Partei und Fraktion also nach innen und profilierte sie nach außen.

Mit der KE8 verband sich fraktions- bzw. parteiintern vor allem eine Aufwertung des **Skeptikerflügels**. Die KE8 war Ausdruck davon, daß einer wachsenden Gruppe Konzessionen gemacht werden mußten, und der Erfolg stärkte auch langfristig die Gruppe. Hier war eine Position erobert und vor allem gehalten worden: Die Skeptiker hatten im parlamentarischen Kleinkrieg unter Beweis gestellt, daß auch sie der Union Punkte abnehmen konnten und daß sie in der Lage waren, die erstarkenden Kräfte der Ökologiebewegung zu integrieren (295).

Die **FDP** konnte durch die KE8 einen krisenhaften Moment überwinden. Die Situation in der Partei war um die Jahreswende 1978/79, wie beschrieben, auf das Äußerste angespannt, so daß die Einsetzung der KE8 eine wichtige Atempause verschaffte. Prozeß und Ergebnis hatten aber dann in der FDP nicht mehr die politische Wirkung, wie sie für die SPD geschildert wurde. Für die FDP blieb die KE8 im weiteren dann eher neutral. Das Zentrum der innerfraktionellen und innerparteilichen Auseinandersetzung verlagerte sich dann rasch auf andere Themen.

Die KE8 war insgesamt weniger ein strategisch eingesetztes und langfristig vorbereitetes Instrument zur Pazifizierung der gesellschaftlichen Kernenergie-Kontroverse (296), sondern ein taktisch plazierter Ausweg aus den Schwierigkeiten, die aus dieser Kontroverse heraus **innerhalb** einiger staatlicher Institutionen und Organisationen entstanden waren. Sie hatte also eher innerorganisatorische taktische Bedeutung. Sie entsprang weniger dem großen Plan als dem Management interner Krisen. Dieser Aufgabe ist sie vollauf gerecht geworden.

(ab) Das zweite zentrale Moment politischer Wirkung ist die **Ausweitung des parlamentarischen Spektrums**. Was im vorigen Abschnitt als Umwandlung der "Anti-AKW-Bewegung" zur Ökologiebewegung beschrieben wurde, wird im Folgenden aus der Sicht des Bundestages wieder aufgegriffen. Aus seiner Sicht ist diese Umwandlung eine Ausweitung seines politischen Bereichs. Der Bundestag schloß damit die Lücke, die aufgrund der öffentlichen Debatte in seinem Themen- und in seinem Akteursspektrum aufgebrochen war.

Das Parlament hatte seit langem versucht, die Initiative in diesem brisanten Ausschnitt der Technologiepolitik an sich zu ziehen. Die Gelegenheit bot sich ihm mit dem Vorbehaltsentscheid und mit der Einsetzung der KE8. Der Bundestag nahm diese Gelegenheit wahr; er demonstrierte, daß er in der Lage ist, sachlich angemessene und politisch realistische **Programme** zu entwickeln. Er stellte also seine eigenständige politische Potenz unter Beweis. Allein die erfolgreiche Einsetzung einer EK zu diesem Thema, die Durchführung in dieser Form und das Ergebnis brachten einen Prestige- und Einflußgewinn mit sich. Allerdings machte das weitere Schicksal der Empfehlungen die relative Bedeutung des Parlaments mehr als deutlich. Mit der KE8 gelang es dem Parlament zwar, einen Fuß in die Tür der Kernenergie-Kontroverse zu bekommen, weil es sich an einer brisanten Stelle, dem SNR, einhaken konnte. Nur drohte dies rasch zu einer befristeten und einmaligen Konzession an das Parlament zu werden, denn die nächste "Ausbremung" des Bundestages im Rahmen kernenergetischer Projekte wurde schon vorbereitet. Das Bundeskanzleramt schloß sich mit den Ländern in den Fragen Entsorgung und Standort für eine Wiederaufarbeitung kurz. Die KE8 versuchte, dies noch hinauszuzögern, indem sie den gesamten Brennstoffkreislauf für sich als Thema reklamierte und die Entsorgung ebenfalls thematisierte. Aber die Vergabe des Gutachtens zur Wiederaufarbeitung und die spätere Herausnahme dieser Frage aus der Tagesordnung der zweiten Kernenergie-Enquete brachten das Parlament wieder aus der "Hauptkampflinie". Der niedrige Stellenwert der KE9, der im Nachhinein deutlich wurde, näherte sich also eher wieder dem Normalmaß im parlamentarischen Einfluß an, während Einsetzung und Verlauf der KE8 einen eher anormalen Höhepunkt darstellten.

Mit der stärkeren Berücksichtigung ökologischer Themen auf der parlamentarischen Tagesordnung war notwendig eine Stärkung derjenigen **Akteure** verbunden, die sich über Umweltthemen profilierten. Dabei war zu dem Zeitpunkt noch offen, ob diese Stärkung der Akteure sich als Stärkung der Kernenergieskeptiker **innerhalb** der SPD oder als Ausbildung einer ausdifferenzierten organisatorischen Kraft vollziehen würde. Beides war in der KE8 zwar angelegt; in der Hauptseite aber verfolgte die KE8 einen Prozeß der Integration durch Differenzierung des sozialdemokratischen Spektrums. Dieses Kalkül wurde auch deutlich artikuliert: Teile der Ökologiebewegung, die noch nicht parteipolitisch gebunden war, sollten organisatorisch gewonnen. Die Gleichung zwischen Interessenposition, sozialer Bewegung und eigenständiger politischer Partei sollte aufgebrochen werden. Dem entsprach auf Seiten der Ökologiebewegung nicht nur eine mehr oder weniger große SPD-Affinität, sondern auch, daß angesichts nachlassender Massenmobilisierung der "Anti-AKW-Bewegung" eine Verstetigung des politischen Einflusses angestrebt wurde, für die gewisse Kosten der Institutionalisierung in Kauf genommen werden mußten. Von daher waren gute Voraussetzungen gegeben, das parlamentarische Spektrum zu erweitern. Die KE8 machte deutlich, welche Möglichkeiten bestanden: Integration in die SPD, nicht aber in die FDP und erst recht nicht in die Union, oder aber Ausbildung einer eigenständigen Organisation. Und sie machte deutlich, welche Risiken für die Beteiligten dabei bestehen. Die KE8 führte der SPD nicht nur vor Augen, wie in Fraktion und Partei Positionen der Ökologie- und Arbeiterbewegung miteinander integriert

werden könnten, sondern auch, wie ein Schulterschuß mit den Protagonisten der Bewegung selbst aussehen könnte. Beide Formen des Brückenschlages, die Integration in die SPD und die Koalition selbständiger Organisationen finden sich in der KE8 vorgezeichnet.

Die KE8 zeigte andererseits der Ökologiebewegung, welche Einengungen des Spielraums mit einer Parlamentarisierung und einer Anlehnung an die SPD verbunden sein würden. Im Kommissionsergebnis wurde diese doppelte politische Rechnung noch einmal sehr deutlich: Prestigegewinn durch Teilhabe, Spielraumverlust durch Bindung an die SPD.

(ac) Als Kern der Wirkung unter politischem Aspekt ergibt sich somit: Die KE8 ermöglichte einen mehrfachen Prozeß der Integration und Stabilisierung. Sie stabilisierte die SPD, insbesondere im Verhältnis von Fraktion und Regierung, und sie demonstrierte die Erweiterung des parlamentarischen Spektrums durch Einbindung von Teilen der Ökologiebewegung in das politische Institutionensystem, verbunden mit einer stärkeren Berücksichtigung des Ökologiethemas. Beide Einflüsse sind als miteinander verwobene **Integrations- und Differenzierungsprozesse** zu beschreiben.

Die SPD-Fraktion verhinderte eine weitere Eskalation der innerfraktionellen Auseinandersetzung um die Kernenergie durch die Aufnahme einiger Forderungen und durch die Ausbildung eines zusätzlichen organisatorischen Elements im Bundestag, der KE8. Sie integrierte also die Skeptiker durch Differenzierungen in inhaltlicher und organisatorischer Hinsicht. Sie gab den Skeptikern innerhalb der Fraktion ein wenig Raum und ein wenig recht, und sie erntete dafür Stabilität. Andererseits erforderte die Integration von den Skeptikern, daß sie Etwas in ihrer Position aufgeben oder hintanstellen mußten, daß sie also ebenfalls differenzierten.

Auch die Erweiterung des parlamentarischen Spektrums wurde erst dadurch möglich, daß die Integration des Kernenergiethemas und der Ökologiebewegung mit einer Differenzierung der parlamentarischen Akteurs- und Themenstruktur einherging. Integration ist kein simples Eingliedern oder Einordnen, sondern ein komplexer Prozeß, der Differenzierungen auf beiden Seiten, auf der integrierenden und der zu integrierenden, verlangt.

b) Schwerpunkte politischen Einflusses

Gegenüber den beiden zentralen Einflüssen auf das Regierungssystem fallen weitere Wirkungen in ihrer Bedeutung deutlich ab; dennoch waren auch diese nicht ohne Relevanz.

In einer Gesamtübersicht stellen sich Gewinn und Verlust für die einzelnen Akteure folgendermaßen dar:*

Übersicht 9: Politischer Gewinn und Verlust

Phase der EK Politischer Akteur	Einrichtung der KE8	Verlauf	Be- richt u.Ergeb- nisse	Rezeption	Insgesamt
Koalition	+	+	+	./.	+
SPD-Fraktion/ SPD-Partei	+	+	+	+	+
Kernenergie- gegner in der SPD	+	+	+	+	+
FDP	+	./.	./.	./.	+
CDU/CSU	+	-	-	./.	-
Parlament	+	+	+	./.	+
BMFT	./.	./.	./.	+	./.
Ökologie- bewegung	+	-	./.	-	./.
Unternehmen	-	-	-	./.	-
Etablierte Politikbe- ratung	./.	-	./.	-	-
Land NRW	./.	./.	+	./.	./.

*Erläuterung: + = politischer Gewinn; - = politischer Verlust; ./. = neutral

Für die Akteure SPD, Ökologiebewegung und Parlament habe ich die Bilanz bereits in den vorangegangenen Abschnitten erläutert. Ich greife nun noch kurz drei weitere Akteure auf.

(ba) Die **Union** und hier vor allem die CDU-Fraktion sind unter dem Gesichtspunkt der Macht der wohl einzige Verlierer dieser Enquete. Schien die Einsetzung noch eine taktisch nutzbare Gelegenheit zu bieten, die Entschlußunfähigkeit der Regierung vorzuführen und den Spaltkeil tiefer in die Regierungsfractionen zu treiben, so ließen sich Verlauf und Ergebnis nicht ohne weiteres in dieses Kalkül einspannen. Es gelang der Union nicht, über die KE8 die SPD-Fraktion in Entscheidungszwang, in interne Grabenkämpfe und in Widerspruch zur Regierung zu bringen. Um die Re-

gierung zu destabilisieren, hätten die Unionsabgeordneten in der KE8 stärkeren Einfluß gewinnen müssen; vor allem hätten sie die Sachverständigen stärker politisieren müssen (297).

Statt politischen Gewinn aus der KE8 ziehen zu können, summierten sich die Ausmanövrierung der Union, ihre Isolation von den Sachverständigen und die undankbare Rolle, die sie in der öffentlichen Diskussion zu spielen hatte, sogar zu negativen Zielerträgen. Allerdings ist die Hoffnung nicht ganz unbegründet, daß langfristig die Befolgung der Parole "Nicht wackeln!" machtpolitisch durchaus zuträglich bleibt und mehr politischen Einfluß sichert, als es ein zu frühes Einschwenken auf einen innovativen Kurs getan hätte. Von daher sind für die langfristige Wirkung der KE8 auf die Union in der obigen Übersicht gemischte Effekte eingetragen. Die Bilanz bleibt aber eher negativ.

(bb) Für die **etablierte Politikberatung** im Bereich Energieforschung bedeutete die KE8 den Anfang vom Ende des Monopols auf Vertretung der Wissenschaft im politischen Bereich. Die KE8 markiert den Einbruch skeptischer Wissenschaftler in den Beratungsapparat und damit ein Ende des Definitionsmonopols für Fragestellungen, Ergebnisse, Methoden und Organisationsweisen der relevanten Forschung. In der Folge zeigte sich, daß sich diese Einbruchstelle nicht mehr eindämmen ließ. Der Schmerz wurde dadurch etwas gemildert, als die KE8 auch für die etablierte Sicherheitsforschung ein neues Feld öffnete: die Sicherheitsstudien zum SNR 300 .

Insgesamt beinhaltete die KE8 auch einen Machtzuwachs für die Wissenschaft generell. Die weite Verbreitung des Berichts ist durchaus ein Indiz für den erhöhten Stellenwert der Politikberatung schlechthin. Dies schlug sich auch für die etablierte Politikberatung positiv nieder.

(bc) Erst aufgrund der politischen Schwierigkeiten innerhalb der Landesregierung von **Nordrhein-Westfalen** wurde die KE8 möglich. Die Einrichtung der KE8 wirkte insofern einerseits entlastend für das Bundesland, wie auch in etwas geringerem Maße für die anderen von Kernenergieproblemen betroffenen Bundesländer. Andererseits war es auch ein Ausdruck von politischer Schwäche, das Problem delegieren zu müssen und die Lösung von anderen politischen Ebenen zu erhoffen, also der eigenen Kompetenz zu entsagen und nicht auf ihre Einhaltung zu pochen. Die KE8 signalisierte die ständige Gefahr, daß von Bundesinstitutionen in ureigene Landeskompetenzen, wie dem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, eingegriffen werden könnte. Das Ergebnis der KE8 stärkte zwar eher die Landesposition, da es die Landesregierung politisch stabilisierte und die Landeskompetenzen ausdrücklich bestätigte. In der langfristigen Wirkung aber betonte die KE8 die Rolle des Bundes in der öffentlichen Diskussion um Kernenergie und markierte eine Akzentverschiebung hin zum Bund, die in der Finanzkrise des Brütters dann noch größere politische Relevanz zeitigte.

c) Zusammenfassung: Politisch zählt die Einsetzung

Als deutliche Gewinner unter dem Machtaspekt haben sich die Koalition, insbesondere die SPD und die Kernenergiekritiker innerhalb der SPD, erwiesen. Koalition und SPD profitierten vom Sta-

bilisierungseffekt, die Skeptiker in der SPD vom Aufwertungseffekt der KE8. Ebenfalls, aber nicht ganz so deutlich, stehen auf der Gewinnerseite die FDP und der Bundestag als Institution. Heterogene Zilerträge verbuchen die Administration, die Ökologiebewegung und das Land Nordrhein-Westfalen, während die Union zusammen mit den Interessenvertretern aus dem Wissenschafts- und dem Wirtschaftsbereich die Verlierer dieser EK stellen.

Diese Massierung von politischem Einfluß ist bemerkenswert. Vielleicht wäre es für die Gesamtbilanz der KE8 günstiger gewesen, wenn die politischen Effekte nicht bereits mit der Einrichtung und Laufzeit verbunden gewesen wären, sondern sich an das Ergebnis geknüpft hätten. Wenn aber die politische Bedeutung der Einsetzung geringer gewesen wäre, wird es fraglich, ob es überhaupt zu einer Kernenergie-Enquete gekommen wäre. Die hohen politischen Effekte der Einsetzung erklären, daß zu diesem Zeitpunkt die KE8 doch noch zustande kommen konnte. Wenn der Druck aber unvermindert angehalten hätte und nur durch Ergebnis und Wirkung der KE8 eine politische Entlastung zu erwarten gewesen wäre, würde sich die Bilanz der KE8 besser darstellen. Aber ob dann noch - wie hier weitgehend geschehen - auch unterschiedliche Akteure hätten Gewinne realisieren können oder ob sich dann Nullsummenspiele ergeben hätten, dies bleibt fraglich.

2.5.4. Einfluß auf die Besetzung von Positionen im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik

Unter personellem Aspekt geht es um die Frage, welchen Einfluß eine EK auf die Besetzung von Führungspositionen haben kann. Dies ist eine prekäre Frage, bei deren Beantwortung ich in hohem Maße auf Vermutungen und Verlautbarungen einzelner Personen angewiesen bin.

Frage und Antwort haben zwei Seiten. Zum einen haben sie eine organisationsbezogene Seite: Im Rahmen des Bundestages bietet eine EK die Möglichkeit, spezifische Qualifikationen zu vermitteln, also für die Bewältigung von Aufgaben im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik zu qualifizieren. Zum anderen haben sie eine individuelle Seite: Im Rahmen individueller Karriereverläufe bietet eine EK die Möglichkeit, ein spezifisches Profil zu erwerben und sich statt für den "Normalvollzug" von Laufbahnen für eine Karriere im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik zu entscheiden.

Diese beiden Möglichkeiten kristallisieren in der KE8. Sie bot eine aufs Äußerste verdichtete Möglichkeit, in einer brisanten Kontroverse spezifische Qualifikationen zu erwerben und sich gegenüber der parlamentarischen und/oder wissenschaftlichen Routine zu profilieren. So gesehen ist die KE8 ein Lernprogramm - mit vielfältigen Lernangeboten in sachlicher, in sozialer und in prozessualer Hinsicht.

Wie nun wurde dieses Angebot im Falle der KE8 wahrgenommen - vom Bundestag als der Institution, die von der möglichen Qualifizierung der Bewerber um Positionen in erster Linie profitieren würde, und von den Beteiligten, denen die Profilierungsmöglichkeit ein besonderes Anliegen sein müßte?

a) Kern des Einflusses unter personellen Aspekt: Chance und Risiken für die Troika

Der Befund unter personellem Aspekt ist ernüchternd: Zurechenbare Einflüsse schmelzen auf den Kern der Troika zusammen, und auch hier ist ein direkter Zusammenhang nur für den Vorsitzenden zu belegen. **Ueberhorst** erhielt das Amt des Vorsitzenden und konnte sich damit als jemand profilieren, der nicht nur ein ausgewiesener sachkundiger Kernenergie-Skeptiker war, sondern der auch ausgleichen und vorantreiben konnte. Er setzte alles auf eine Karte, investierte vollständig seine Arbeitskraft und sein politisches Kapital in die KE8 und meisterte dann auch bravourös die Herausforderung. Er wurde damit belohnt, daß er einige Stufen der Karriereleiter überspringen konnte - bis zum Senator für Umweltschutz und Gesundheit im Berliner Senat unter dem Regierenden Bürgermeister Hans-Jochen Vogel (298). Es rächte sich dann aber bald, daß dieser Aufstieg nicht durch eine Hausmacht oder einen Wahlkreis abgesichert war. Ueberhorst konnte die KE8 als "Direttissima" nutzen; er investierte aber auch alles in den Aufstieg über diese Route (299). Er machte damit die Chancen deutlich, die in einer EK liegen, zeigte zugleich aber auch die Risiken auf, die darin liegen, daß dieser Aufstieg nicht durch eine geduldig erworbene Seilschaft gesichert war, so daß es nach dem Berliner Gipfel nicht so recht weitergehen wollte.

Verglichen damit hielten sich die Effekte bei den anderen Mitgliedern in engen Grenzen. Auch die beiden anderen aus der Troika konnten da nicht mithalten. Für **Häfele** koppelten sich ebenfalls Risiko und Chance: Er hatte sich in der KE8 erneut als jemand profiliert, der im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik zu Hause ist, der politisch denken kann und der ein Projekt über alle Veränderungen der gesellschaftlichen Umstände hinweg rettet. Dies hatte er durch sein Agieren in der KE8 dokumentiert und gekrönt. Er hatte sich wieder einmal unverwechselbar gemacht. Aber dieses Profil schadete ihm nach allen Seiten hin. Für die einen war er nach wie vor die "Henne", die über den Brüter ihre "Fittiche" hielt (300), für die anderen war er ein Opportunist, dessen "Verrat" unverzeihlich war. Immerhin kam man auch in der Fortsetzung der Kernenergie-Enquete nicht an ihm vorbei, wenn ihn dann auch die SPD nominieren mußte. Immerhin gelang ihm beruflich im Anschluß an die KE8 - aber nicht als deren Effekt, wie manch einer mutmaßte - ein mehrfacher Sprung: von Wien zurück in die Bundesrepublik, als Mann des Kernforschungszentrums Karlsruhe zum Vorsitzenden der rivalisierenden Kernforschungsanlage Jülich (301) im sozialdemokratisch regierten Nordrhein-Westfalen. Auch dieses Beispiel zeigt die Ambivalenzen einer Qualifizierung und Profilierung durch die KE8.

Dem Dritten im Bunde kam ebenfalls die KE8 persönlich zugute, doch ähnlich wie bei Häfele bestätigte die Mitgliedschaft in der KE8 eher seine Position in der Energiedebatte, als daß seine Position sich aufgrund der Mitgliedschaft geändert hätte. Aber im wissenschaftlichen wie auch im politischen Feld konnte sich **Meyer-Abich** als beidbeinig stehend profilieren. Mit dem Sozialverträglichkeitsprojekt konnte er direkt an die Arbeit der KE8 anknüpfen und die wissenschaftlich-politische Diskussion vorantreiben. Er war nun auch so weit im politischen Bereich integriert, daß er

für ministrabel erklärt ("Schattenkabinett" von Vogel zur Bundestagswahl 1983) und es auf Länderebene dann auch wurde (Wissenschaftssenator in Hamburg).

Mit unterschiedlicher Intensität und Ausprägung hat die KE8 also auf die drei Mitglieder der Troika Einfluß in personeller Hinsicht - sowohl, was die Qualifizierung für weitere Aufgaben, als auch, was ihre Karriere angeht, und beides in ambivalenter Weise.

b) Einfluß auf Qualifizierung und Karriere der Parlamentarier

Um diesen Kern herum gruppieren sich personelle Effekte, die zusammengenommen recht aufschlußreich sind, aber für den Einzelfall verhältnismäßig wenig Relevanz haben. Um bei den Parlamentariern zu beginnen: Niemand der Beteiligten zieht die vielfältigen individuellen Lernprozesse in Zweifel, aber jeder ist skeptisch, ob sich der Tätigkeit in der KE8 Qualifikations- oder Karriereeffekte zurechnen lassen. Im Normalfall folgt aus der Arbeit eines MdB in der KE8 allenfalls eine Bestätigung seiner Position, aber keine spezifische Profilierung. Gemeinhin konnte ein parlamentarisches Mitglied die Kommission eher als eine Etappe auf der Ochsentour denn als Sprungbrett nutzen.

Und aus Perspektive des Bundestages war die KE8 mehr ein Instrument zur Routinisierung und Sozialisierung als zur Qualifizierung von Führungsnachwuchs durch die Vermittlung von Spezialfähigkeiten. Mit dem Normalfall ist der Profilierungseffekt nicht ausgeschlossen, aber er bleibt die riskante Ausnahme.

Dies läßt sich schon an der Auswahl der Parlamentarier im Vorfeld ablesen: Bei Besetzung der parlamentarischen Positionen in der KE8 waren vor allem zwei Momente ausschlaggebend. Zwei Motive waren - individuell gesehen - verantwortlich dafür, daß sich ein MdB um einen Platz in der KE8 bemühte; und - aus Organisationssicht - waren es zwei Kalküle, die eine Fraktionsführung bei der Auswahl geleitet haben (302).

(ba) Ein erster Besetzungsgrund, also zugleich Motiv und Kalkül, ist die demonstrative **Repräsentanz einer bestimmten Fraktionsgruppe**.

Einige Mitglieder der KE8 hatten nur die Aufgabe, eine bestimmte Gruppe in der KE8 präsent zu halten, etwa einen Flügel der Partei einzubinden, der aber nicht unbedingt zu dem jeweiligen Sachverhalt eine dezidierte Meinung haben muß und der auch nicht unter allen Umständen seine Interessen vertreten sehen will; oder eine regionale Gliederung zu vertreten, die aber nicht unbedingt von dem Sachverhalt direkt betroffen sein muß. Eine solche Gruppe will aber auf alle Fälle bei einer fraktionsinternen Verteilung berücksichtigt sein, schon deshalb, um keine Präzedenzfälle zu schaffen, wenn es einmal wirklich um für sie relevante Sitze gehen sollte. Bei diesem Besetzungsgrund ging es also nicht um die Kernenergie-Enquete als **einem Kernenergie** gremium, sondern als einem **parlamentarischen** Gremium unter vielen anderen.

In der KE8 wurden zwei Parlamentarier in erster Linie unter dem Vorzeichen der Gruppenrepräsentanz zu Mitgliedern. Der eine war lediglich deshalb in der KE8, um die Präsenz der CSU zu

sichern; ein fachlicher oder regionaler Bezug zum Thema war nicht gegeben. Folglich hielten sich Interessen und Engagement in Grenzen. Ein anderer verkörperte den rechten Flügel der SPD-Fraktion und vertrat zugleich Nordrhein-Westfalen. Er war also über die Gruppenrepräsentanz hinaus doppelt am eigentlichen Thema, am Problem SNR, interessiert. Er vollzog nicht nur die Aufgaben des Platzhalters, sondern verband mit der Repräsentation der entsprechenden Gruppen auch problembezogene substantielle Aufgaben.

(bb) Als zweiter Grund für eine Besetzung der EK-Position durch einen Abgeordneten ist die demonstrative **Besetzung des Themenbereichs**, hier der Forschungspolitik bzw. der Energiepolitik. Bisweilen müssen Politiker in Feldern und bei Themen, die sie mit ihren Namen besetzt halten wollen, Aktivitäten deshalb übernehmen, damit nicht ein anderer die Gelegenheit wahrnimmt. Diese Aufgabe steht somit in gewissem Gegensatz zur Profilierung (dazu: bd). Denn ein Abgeordneter, der aus Gründen der Themenabdeckung einen Sitz übernimmt, will ja gerade verhindern, daß andere sich in diesem Feld profilieren und sich damit notwendig auch gegenüber ihm profilieren. Im Falle der KE8 wollte zum Beispiel der FDP-Vertreter niemand anderem aus der FDP-Fraktion die Technologiepolitik überlassen. Damit war zugleich verhindert, daß einer der "Brüterrebell" auf dem FDP-Ticket die Skeptiker-Fraktion innerhalb der KE8 verstärkt hätte. Auch der dritte SPD-Parlamentarier - Harald B. Schäfer - wollte und mußte auf alle Fälle an der EK beteiligt werden, da er als **der** Kernenergieskeptiker in der Fraktion galt.

Bei diesem Grund ist der angestrebte personelle Effekt - die Themenbesetzung - bereits dann erreicht, wenn die Zusammensetzung beschlossen ist. Dies ist auch eine Erklärung dafür, warum eine EK nie so viel Aufregung hervorruft wie zwischen Einsetzung und Konstituierung.

(bc) Dies gilt auch für einen weiteren, bei der KE8 unerheblichen Grund für die Besetzung einer EK-Position mit einem bestimmten Abgeordneten. Eine EK kann als persönlich gesuchtes **Refugium** oder als eine von der Fraktion gewährte **Versorgungsposition** genutzt werden.

(bd) Daß mit der Zusammensetzung der Elan weitgehend erlischt, gilt nicht für die Ausnahme, also für diejenigen Besetzungen, bei denen ein anderes Motiv und Kalkül als die Repräsentanz einer Fraktionsgruppe und die Besetzung des Themas ausschlaggebend sind. Dies war bei der KE8, wie geschildert, bei Ueberhorst der Fall, der bewußt die Möglichkeit zur **Profilierung** suchte. Dies war aber auch bei den Abgeordneten der CDU der Fall: Wenn es nur nach der Repräsentanz einer Gruppe, etwa der CDU-NRW, oder nur nach der Besetzung eines Themas, wie Energie- oder Forschungspolitik, gegangen wäre, hätten andere Abgeordnete der CDU den Vortritt gehabt. Da aber die KE8 als relativ unwichtig angesehen wurde, ließ man in der Unionsfraktion Abgeordnete des zweiten Gliedes zum Zuge kommen. Sie erhielten die Gelegenheit, sich zu profilieren. Dies nahmen sie auch, jeder auf seine Art, wahr. Dabei zeigten sich auch bei ihnen die Risiken und Ambivalenzen einer Profilierung über ein so unwägbares Feld wie der Kernenergie. Sie bewältigten die für sie bislang aufwendigste und komplizierteste Aufgabe nicht unbedingt zur Zufriedenheit aller und kamen nicht ohne Blessuren aus der KE8 heraus. Allerdings wogen wohl Sichtbarkeit gegen-

über der Fraktionsführung und gegenüber der Öffentlichkeit die Isolation innerhalb der KE8 und die Kritik an ihrem Managementfähigkeiten auf. Sie erhielten mit der erneuten Nominierung für die Nachfolgekommission die Gelegenheit, die Scharte auszuweiten. Letzten Endes nutzten aber auch die beiden Unionsabgeordneten die Chance zur Profilierung dahingehend, daß sie sich als verlässlich und linientreu zeigten, nicht als unsichere Kantonisten, die Alleingänge unternehmen oder Experimente mittragen (303).

Insgesamt war also die Besetzung der parlamentarischen Seite in personeller Hinsicht von Vorsicht geprägt. Weder wurde die KE8 von den Fraktionen systematisch als Qualifizierungsinstrument noch von den MdB konsequent als Profilierungsinstrument genutzt. Stattdessen war sie eines unter vielen routiniert zu besetzenden Bundestagsgremien, um die sich der übliche Streit mit den üblichen Argumenten und den üblichen Entscheidungsverfahren entzündete. Dies setzte sich in der Arbeit fort. Die KE8 war für die meisten Parlamentarier ein Termin, den man wahrnahm oder auch nicht; sich auf die Arbeit gründlich einzulassen, galt eher als riskant - die notwendige Spezialisierung wurde eher als eine De-Qualifizierung aufgefaßt. Zu dieser Vorsicht paßt, daß sich auf parlamentarischer Seite nur vereinzelt positive und keine belegbaren negativen Effekte der KE8 auf die individuellen Werdegänge zeigten.

c) Einfluß auf Qualifizierung und Karriere der Sachverständigen

Bei der Beurteilung, welche personellen Chancen sich den Sachverständigen boten und wie sie dies nutzten, bietet sich ein etwas weniger gut strukturiertes Bild. Zum einen sind sie nicht in einer gemeinsamen Bezugsgruppe zu verorten und jeder zumeist auch nicht in einer einzelnen allein, sondern in mehreren. Von daher differieren die Wertmaßstäbe und damit die Bedingungen für Auf- und Abstieg: Was einem Sachverständigen in politischer Hinsicht schadet, nutzt ihm vielleicht in seiner wissenschaftlichen Bezugsgruppe. Das Verhalten, das den einen zum Abstieg nötigt, das kann ein anderer in seiner Bezugsgruppe als Aufstiegshaken benutzen.

Ich beschränke mich zunächst auf das politische Feld und differenziere nicht die jeweils maßgebenden Bezüge, nach denen jeder Sachverständige den personellen Erfolg oder Mißerfolg der KE8 für sich einschätzte. Auch sind die Gründe zu unterschiedlich, aus denen sie in die KE8 berufen wurden: Waren es beim einen die Spezialkenntnisse, stachen beim anderen die Verbindungen zu Interessengruppen hervor, die er in die KE8 einbrachte. Aber gemeinsam war den Sachverständigen, daß sie sich ins Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik begeben hatten. Und von daher lassen sich die Sachverständigen vergleichend anhand dessen beurteilen, inwieweit sie sich als verwendbar für eine wissenschaftlich-politische Elite mit ihren spezifischen Anforderungen an eine beidseitige Qualifikation zeigten. Denn politisches Gespür oder disziplinärer Scharfsinn alleine sind keine ausreichenden Kriterien, um auf dem Grat der **Politikberatung** bzw. der **Technologiepolitik** zu bestehen.

Konsequent nutzten die Chance Meyer-Abich und Häfele. Die Effekte für diese beiden Generalisten habe ich bereits geschildert. Der Einfluß der KE8 auf Qualifizierung und Karriere der anderen Sachverständigen hielt sich demgegenüber in engen Grenzen (304). Mehr noch als von den Parlamentariern wurde die KE8 von den Sachverständigen als ein Lernprozeß genutzt. Aber je mehr sich ein Sachverständiger auf diesen Lernprozeß einließ, desto schwerer wurde es, die Veränderungen an seine jeweilige Klientel zu vermitteln - an die jeweilige Fachdisziplin, die soziale Bezugsgruppe, die entsendende Institution. Je mehr einer die kognitiven Chancen einer KE8 nutzte, je mehr er sich profilierte und das Qualifizierungsangebot annahm, desto schwieriger wurde es für ihn in seinem sonstigen Umfeld. Die Sachverständigen hatten erheblich damit zu tun, ihre jeweilige Entwicklung in der KE8 und die Erwartungen ihres sozio-politischen Umfeldes in Einklang zu bringen. Dies drückte sich bei jedem unterschiedlich aus, aber Schwierigkeiten hatte jeder, der sich auf die Interaktion in der KE8 einließ und nicht seine Position unbeeindruckt vertrat. Sie konnten diese Schwierigkeiten mehr oder weniger meistern. Bei einigen ging es allerdings so weit, daß sie nicht wieder nominiert wurden. Andere haben hingegen ihren Wirkungskreis in der Nachfolgekommission und darüber hinaus erheblich ausweiten können. So ergibt sich in Folge der KE8 eine Reihung der Sachverständigen nach Maßgabe dessen, wie sie sich - aus Sicht der beteiligten Organisationen, wie Parteien, Verbände, Bewegungen - für weitere Aufgaben qualifiziert haben, wobei unterschiedliche Kriterien in verschiedener Mischung zugrunde gelegt wurden: politisches Gespür, Fachwissen, Zuverlässigkeit, Loyalität und so weiter. So hat zum Beispiel die CDU die von ihr für die zweite Kernenergie-Enquete vorgeschlagenen Sachverständigen nach Maßgabe ihres Verhaltens in der KE8 ausgewählt. Eine ähnliche Aufarbeitung - nicht so deutlich sichtbar und zum Teil nicht explizit - dürften auch die anderen beteiligten Parteien und auch die in die Sachverständigenauswahl einbezogenen Organisationen, wie der BDI und das Öko-Institut, durchgeführt haben.

d) Einfluß auf Qualifizierung und Karriere von Angehörigen des Stabes

Bis auf zwei qualifizierten sich alle Mitarbeiter des Stabes (305) für weitere Tätigkeiten im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik. Es ist müßig zu fragen, ob sie dies auch ohne die KE8 getan hätten, schließlich sind sie bereits aufgrund ihrer spezifischer Qualifikation für diese Aufgabe ausgewählt worden. Aber keiner der Angehörigen des Stabes bereut die Zeit, und alle profitierten nach eigenem Bekunden vielfältig von den sachlichen und sozialen Bezügen der wenigen Monate. Sie wurden durch die KE8 intensiv und effektiv qualifiziert - zum Teil sogar in direkter Abordnung durch ihre Institution. Sie nutzten die Chance, sich aus der Menge der Übrigen, die für Stabspositionen grundsätzlich in Frage kommen, zu profilieren. Aber sie profilieren und qualifizierten sich im Hinblick auf weitere **Stabs**positionen im Schnittfeld von Wissenschaft und Politik

Lediglich ein Stabsmitglied vollzog einen sichtbaren Karrieresprung der ihn außerhalb des Stabsbereichs trug (306). Keiner der anderen Stabsmitglieder ist z.B. ordentliches Mitglied einer Kommission geworden. Die Grenzen sind nicht durchlässig, sie werden durch solide, loyale Arbeit auch nicht überwunden: Stab bleibt Stab, Kommission bleibt Kommission.

e) Zusammenfassung: Wirkung auf Qualifizierung und Karriere

Die KE8 als eine personelle Chance zu sehen, als eine Gelegenheit, auf der Karriereleiter mehrere Sprossen zu erklimmen, oder als einen Ort, auf dem eine systematische Qualifizierung (307), sozusagen "Personalpolitik", betrieben werden kann, ist ein schwieriges Unterfangen. Denn eine EK verlangt vielfältige Fähigkeiten, die quer zu den Selektionsprofilen der einzelnen Sparten in der Führungsschicht stehen. Wer als Abgeordneter in der gleichen Art und Weise, wie er in einem Ausschuß arbeitet, die EK angeht; wer als diszipliniert ausgewiesener Wissenschaftler auf die gleiche Weise in einer EK agierte, wie in einem DFG-Beratungsgremium - der wird die EK nicht als eine Chance individueller Karriere begreifen können.

In der KE8 zeigten sich deutlich Licht und Schatten in dieser personellen Hinsicht: Nur ein einziger Parlamentarier - als Initiator, Vorsitzender und Rückgrat der Kommission - setzte wirklich auf die KE8 und wußte sie systematisch zu nutzen. Er riskierte dabei viel, gewann zunächst aber auch hoch.

Daneben finden sich nur Routineeinsätze und entsprechend geringfügige Gewinne und Verluste. Bei den Fraktionsspitzen und den Parlamentariern waltet eher Vorsicht, was die KE8 als Laufbahnstufe oder als Ausbildungsinstitut angeht.

Die Sachverständigen investierten und wagten zumeist mehr. Sie wurden dafür von ihrem jeweiligen sozialen Umfeld und von den politischen Institutionen nicht durchweg belohnt. Der Einfluß der KE8 auf Karriere und Qualifizierung der Sachverständigen ist größer als bei den Parlamentariern.

Während die Anforderungen im Schnittpunkt von Wissenschaft und Politik Durchlässigkeit auf der horizontalen Ebene fördern, also man sich Parlamentarier durchaus als sachverständige Mitglieder einer EK vorstellen kann (wie später dann bei Ueberhorst) und umgekehrt Sachverständige auch politische Ämter übernehmen können (Beispiel: Meyer-Abich), ist vertikal die Grenze engmaschig. Im Stab konnte man sich lediglich für weitere Stabsaufgaben empfehlen: Das langsame Vorrücken innerhalb der vielgestaffelten Hierarchie der Stabspositionen bleibt das Karrieremuster. Dafür allerdings ist die Tätigkeit in der KE8 eine hilfreiche Basis (308).

Mit der KE8 wurde das Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik, hier gebündelt in einer brisanten Facette, der Kernenergie, als eine mögliche Qualifizierungsbasis und als ein lohnendes Karrieresprungbrett vorgeführt. Zugleich demonstriert sie aber auch, welchen Aufwand und welche Ambivalenzen beides mit sich bringt.

2.5.5. Einfluß auf die Arbeitsorganisation des Bundestages: Entwicklung eines Instrumentariums für weitere Enquete-Kommissionen

In den folgenden Ausführungen verlängere ich den Aspekt der Ressourcen aus der Strukturdimension in die Wirkungsdimension. Dabei frage ich nach den Wirkungen der KE8 auf die Binnen-

seite der Bundestagsorganisation. In welchem Maße beeinflusst die KE8 das Parlament in der Organisation seiner Arbeit?

Die KE8 entwickelte ein spezifisches Instrumentarium. Dazu experimentierte sie mit Möglichkeiten der Arbeitsweise und der Ressourcennutzung, bis sie dem Komplexitätsgrad von Fragen aus dem Schnittfeld von Wissenschaft und Politik angemessen waren. Dieses Instrumentarium bot bessere Möglichkeiten als die bislang üblichen, in der Reduktion von Komplexität bei diesen Problemen flexibel zu bleiben und auf inadäquate Reduktionsmechanismen nicht angewiesen zu sein.

Dieses Instrumentarium umgreift alle Phasen und alle Einzelfaktoren des Arbeitsprozesses. Dies wird in den folgenden Abschnitten im einzelnen behandelt: gegliedert nach thematischer, akteursbezogener und prozessualer Dimension.

a) Prozeßdimension: Nutzung knapper Gegenwart für weite Zukünfte

Die KE8 gab ein Beispiel dafür, wie ein ausladendes Thema bei sehr begrenzter Zeit mit begrenzten Mitteln bearbeitet werden kann. Dazu gehörten: die weit ausgreifende Planung der Kommissionsarbeit; die Beschränkung der Themen auf solche mit langfristiger Relevanz und auf ein Maß, das noch abarbeitbar erschien; die Ordnung der Themen und ihrer zeitlichen Priorität; die Ausrichtung der Mitglieder und Mitarbeiter auf dieses Problem und auf diese Gruppe für die Frist einer Legislaturperiode; die Einführung einer der Komplexität der Gegenstände angemessenen Sitzungsdauer und -frequenz; schließlich die Entwicklung leistungsfähiger Routinen zur Bewältigung der Informations-, Kommunikations- und Dokumentationsanforderungen.

Ich kann hier nicht bis auf die Detailsbene gehen und kann auch keine Beispiele anführen, wo diese Organisation des Arbeitsprozesses in der normalen Ausschubarbeit Schule gemacht hätte. Auf alle Fälle aber hat die KE8 Pioniercharakter für die anderen TEK. Deren Prozeßorganisation baut auf den Erfahrungen der KE8 auf: Sie lernten von der KE8, ihre eigene Zeit zu nutzen - zu meist verbesserten sie die Erfindungen der KE8 weiter. Sie bestätigten allerdings zum Beispiel nicht, daß ein Thema nur dann bearbeitet werden kann, wenn es auf zwei Legislaturperioden verteilt wird. Es gelang ihm auch nicht, die Lehre der KE8 (309) zu beherzigen, mit dem Bericht nicht zu eng an Wahltermine zu rücken.

b) Themendimension: Handhabung inhaltlicher Komplexität

Ebensowenig kann ich sehen, daß die KE8-spezifische Handhabung der Inhalte im Parlamentsbetrieb zurechenbare Wirkungen gezeitigt hätte. Das Management von Komplexität, wie es die KE8 vorführte, ihr Aufbrechen der Fragestellung in einzelne Fragen, ihr Umgang mit Ungewißheit, Pluralität und grundsätzlichem Dissens - dies alles wurde so nicht übertragen auf die Behandlung anderer Themen in den Ausschüssen. Das Beispiel aber steht abrufbereit zur Verfügung. Auch hier konnten eher Gremien mit ähnlich gelagerten Themen profitieren: Dies gilt für weitere TEK, die methodisch viel auf Konzepte der KE8 zurückgegriffen haben, so zum Beispiel auf den Szenario-

gedanken (310) oder auf das Kriteriensystem. Dabei kann der Rückgriff positiv ausfallen, es kann sich aber auch eine bewußte Abgrenzung ergeben.

c) Akteursdimension: Management sozialer Vielfalt

Besonderes Gewicht mußte die KE8 darauf legen, ihre soziale Vielfalt handhabbar zu halten. Sonstige Parlamentsausschüsse zeichnen sich durch vergleichsweise hohe Homogenität aus, eine TEK durch Heterogenität. Die KE8 sammelte in dieser Beziehung bedenkenswerte Erfahrungen, an denen keine weitere TEK vorbei konnte, die aber auch nicht ohne Wirkung auf die soziale Struktur der Organisation Bundestag allgemein blieb.

Zum einen steckt das **Verhältnis von Sachverständigen und Abgeordneten** voller verfassungsrechtlicher Probleme, da die sachverständigen Mitglieder keine Mitglieder des Bundestages sind. Hier konnte die KE8 einiges klären und normalisieren, einschließlich der Frage, ob Sachverständige Anrecht auf die den Parlamentariern zustehende Freifahrkarte der Deutschen Bundesbahn haben (sie haben). Auch dies blieb weitgehend ohne Belang für den "mainstream" der Parlamentsorganisation, aber die Erfahrungen wurden vor allem von Gewicht für weitere TEK. Was z.B. das Zahlenverhältnis von Sachverständigen zu Parlamentariern angeht, bemühte man sich in den Nachfolgekommissionen, die Intention der Geschäftsordnung ganz in ihr Gegenteil zu verkehren und den MdB eine Mehrheit zu sichern. Denn die KE8 zeigte, daß ein großes Gewicht der Sachverständigen auch große Unabhängigkeit der Kommission bedeutete. Dadurch, daß über die Hälfte der Mitglieder keinem Fraktionszwang unterlagen und auch nicht über andere Mittel auf eine bestimmte Linie zu bringen waren, gewann die KE8 insgesamt an Freiraum. Lediglich der genau formulierte Auftrag band die KE8: Den EK fehlt das Selbstbefassungsrecht.

Zum zweiten ist die bloße **Existenz eines Stabes** voller Herausforderungen für die Leitung des Bundestages. Der geradezu provokative Charakter dieser Einrichtung wird dann deutlich, wenn man sich die anderen Arbeitsbedingungen im Bundestag vergegenwärtigt. Die Abgeordneten nutzen den wissenschaftlichen Dienst des Bundestages eher für punktuelle Gutachten. Die Zusammenarbeit von Fraktionsführung bzw. Arbeitskreisvorsitzenden und Fraktionsmitarbeitern ist dagegen auf Kontinuität angelegt. Die Beziehungen der Abgeordneten zu ihren Assistenten sind von unbedingter persönlicher Loyalität geprägt. Schließlich ist da noch das Verhältnis von Ausschußvorsitzenden zum Ausschußsekretär und dessen Verhältnis zu den Verwaltungskräften im Ausschußsekretariat.

Die Beziehungen des Stabes zu den Mitgliedern der Kommission haben von all dem etwas, und dies führte die KE8 vor. Denn der Stab unterstand dem Sekretär, der eng mit dem Vorsitzenden zusammenarbeitete. Aber der Vorsitzende kooperierte auch direkt mit einzelnen Mitarbeitern aus dem Stab. Die Zusammensetzung des Stabes brachte es mit sich, daß auch einzelne Mitglieder der KE8 auf die Mitarbeiter des Stabes zugreifen konnten. Es bestand also keine dreistufige Hierarchie, bei der alles über Vorsitzenden und Sekretär hätte laufen müssen, sondern es etablierten sich vielfältige Beziehungen, die irgendwie zu arrangieren waren. Dazu lieferte die KE8 einen Satz an Beispielen

und Lösungsvorschlägen, die nicht zuletzt durch den Sekretär auch in weitere Zusammenhänge getragen wurden.

Sehr viel profaner erscheint, daß die starren personalrechtlichen Vorschriften zunächst einmal gelockert werden mußten, um den Grad an vertraglicher Flexibilität zu erreichen, der notwendig war, um die Mitglieder des Stabes für begrenzte Zeit aus ihren Heimatinstitutionen zu lösen (311).

Flexibilität war auch in **finanzieller Hinsicht** notwendig, denn das Ausmaß an Außenverbindungen der KE8 in Form von Gutachten, Anhörungen und Auslandsreisen erforderte die Bereitstellung erheblicher Mittel. Auch hier blieb der Transfereffekt in die sonstige Organisation des Bundestages gering. Dagegen nutzten die anderen TEK die von der KE8 gebahnten fiskalischen Wege. Die KE8 schuf in vielfacher Hinsicht einen organisatorischen Präzedenzfall.

d) Zusammenfassung: Die erste Kernenergie-Enquete als Pionier

Zusammenfassend zeigt sich über die drei Dimensionen der Arbeitsorganisation hinweg, daß das vielfacettierte Beispiel, das die KE8 für die Lösung der vielen Organisationsprobleme gibt, von Bedeutung hauptsächlich für die weiteren TEK ist, weniger oder nur in Details für die sonstige Arbeit des Bundestages. Die KE8 wurde von den Verantwortlichen im Bundestag wohl als eine Institution gesehen, die zu weit vom Routinegeschäft entfernt ist, um aus ihr organisatorische Lehren ziehen zu können. Für die weiteren TEK und vergleichbare Sonderorganisationen ist sie im Hinblick auf die Arbeitsorganisation allerdings ein unverzichtbarer Pionier. Grundsätzlich aber steht das Arsenal zur Verfügung, und ab und an wird darauf auch von anderen Organisationsteilen des Bundestages zurückgegriffen (312).

Dieses Fazit spannt den Bogen zum nächsten Aspekt, in dem diese reflexive Wirkung eigens hervorgehoben wird. Denn die KE8 hat nicht nur unter dem arbeitsorganisatorischen Aspekt eine Bedeutung vor allem für ihresgleichen. So wie ihre instrumentellen Erfahrungen weiteren TEK zugute kamen, so beziehen sich auch die Wirkungen unter den anderen Aspekten auch und bisweilen sogar in erster Linie auf die weiteren TEK.

2.5.6. Reflexive Einflüsse: Verstetigung und Reflexion

Ein letzter Aspekt, unter dem Einflüsse der KE8 zu diskutieren sind, ist ihre Wirkung auf sich selbst. Dieser reflexive Aspekt ist schon mehrfach, insbesondere im letzten Abschnitt, angeklungen, denn alle Leistungen haben eine reflexive Komponente insofern, als sie auf die KE8 zurückwirkten - auf sie oder auf ihre Fortsetzung, denn der Kern der reflexiven Wirkung besteht darin, daß sich die KE8 ihre eigene Nachfolge und damit die Möglichkeit der Kontinuität schuf.

Die Entfaltung der Reflexivität ist in verschiedener Hinsicht bemerkenswert. In sachlicher Hinsicht ist von Belang, daß die KE8 ihre eigene Entwicklung in einem Satz selbst aufgestellter Spiegel beobachtete, sich vor allem in ihren eigenen Zielen reflektierte. Sie verglich ihre Entwicklung zum Beispiel mit der angezielten Öffnung der Kontroverse und machte die Ergebnisse des Vergleichs publik. In sozialer Hinsicht ist von Belang, daß sie sich selbst als Reflexionsinstanz nutzte. Sie baute auf das hohe Maß an Reflexionsfähigkeit der unmittelbar Beteiligten und differenzierte nicht eigens eine Reflexionsinstanz aus, indem sie dies auf Begleitforschung oder auf ähnliche Einrichtungen verlagert hätte. Unter zeitlichem Aspekt ist von Belang, daß sie sehr früh (313) ihre eigene Existenz prolongierte und damit zugleich die Reflexivität verstetigte.

a) Kern des reflexiven Einflusses: Verstetigung der Kernenergie-Enquete

Als das einflußreichste Moment in diesem Zusammenhang sehe ich die erfolgreiche Empfehlung der eigenen Fortsetzung an. Der KE8 verabschiedete mit großer Mehrheit die Empfehlung einer Fortsetzung, begründete dies inhaltlich und strukturierte die Arbeit der Nachfolgekommission dadurch, daß sie die Vergabe von Studien empfahl. Diese Empfehlung wurde dann in der Folge auch politisch umgesetzt (314). Die Nachfolgekommission sollte in erster Linie diese Studien betreuen und eine darauf basierende Empfehlung über die Verantwortbarkeit einer Inbetriebnahme abgeben. Mit der sich selbst verordneten Verlängerung gewann die Institution der Kernenergie-Enquete an Kontinuität für die Kernenergieproblematik. Die Kernenergiekommission wurde zu einem mehr als nur wenige Monate währenden Anhängsel des Bundestages, sondern etablierte sich als ein fester Bestandteil der parlamentarischen Debatte, der durch die Publizität, die Reputation, den Mittelverbrauch, die Beteiligten und die behandelte Problematik durchaus Relevanz für den Bundestag innen und außen gewann.

Die Verstetigung wurde von der KE8 nicht nur durch die Verlängerung ihrer selbst erreicht. Ihr Beispiel wirkte auch dahingehend im Parlament, als sich nun andere Akteure mit dem Gedanken trugen, der KE8 nachzueifern. Diese Gedanken hat die KE8 durchaus beflügelt. Sie ist zu einer Art Prototyp geworden, einer Instanz, auf die man sich im Rahmen des Bundestages berufen kann, wenn es um die Beantwortung von Fragen aus dem Spannungsfeld von Technik und Politik geht. Sie machte den Typ einer EK sozusagen salonfähig. Sie hat das Instrument der EK erstmals ins Bewußtsein der breiten Öffentlichkeit gerufen und damit weitere TEK ermöglicht, die dann allerdings nicht unbedingt zu solch brisanten Themen wie der Kernenergie eingesetzt wurden (315).

Verlängerung, Verstetigung und Beispielgebung - darin sehe ich den Kern der reflexiven Wirkung der KE8 - sie hat die eigene Spezies durch Fortpflanzung "überlebensfähig" gemacht (316).

b) Facetten reflexiver Einflüsse

Um diesen Kern herum gruppieren sich verschiedene reflexive Einflüsse, die sich daraus ergeben, daß die oben aufgefächerten Leistungen der KE8 sich auf sich selbst beziehen und beeinflussen. Ich ordne diese Wirkungen nach den bislang benutzten Aspekten.

Die **kognitiven Leistungen** schlugen sich insofern reflexiv nieder, als in der KE8 und ihrer Nachfolgerin beobachtet wurde, wie die Wissensvermittlung verlief, und aus diesem Wissen Schlüsse gezogen wurden. Die fielen eher ernüchternd aus, da sich die kognitive Wirkung als recht begrenzt erwies. Das Wissen über die Wissensvermittlung tauchte also die eigene Arbeit in ein etwas trübes Licht.

Dadurch, daß die Arbeit der KE8 den Bundestag in der Kernenergiefrage wieder stärker ins **politische** Geschehen gedrängt hatte, wuchs auch die eigene Bedeutung als einer EK des Bundestages zu diesem Themenfeld. Die KE8 bugsierte sich und die Nachfolger dieses Typs damit aus dem toten Winkel nicht nur der öffentlichen Aufmerksamkeit. Zum Beispiel achtet die Union wesentlich mehr und früher auf Entwicklungen in einer EK.

In **personeller** Hinsicht zeitigte insbesondere der Karrieresprung des Vorsitzenden reflexive Wirkung. Dies meint nicht nur, daß damit die Nachfolgekommission einen anderen anderen Vorsitzenden brauchte und sich damit die Chancen für eine Fortführung des Erfolgs minderten. Der Karrieresprung wirkte vor allem insoweit reflexiv, als durch diesen Erfolg die Position des Vorsitzenden einer EK an Attraktivität gewann und die Konkurrenz um diese Position bei zukünftigen Kommissionen zunahm.

Die reflexive Komponente des **arbeitsorganisatorischen** Einflusses habe ich bereits geschildert: Die Arbeitsweise der KE8 wurde zum Vorbild für andere TEK.

Die **Grenzen** dieses facettierten Selbstbezuges zeigten sich an den **Studien**. Auf der einen Seite bildeten sie ein vermittelndes Element, das für Entlastung der ersten und für Begründung der zweiten Kommission zur Kernenergie sorgte und somit von großer Bedeutung für die Kontinuität war. Sie sollten auch in Verantwortung des Bundestages durchgeführt werden. Für diese Studien standen aber keine ausreichenden Mittel zur Verfügung, so daß die Aufträge über das BMFT mit zuvor eingeholter Billigung des Nuklearkabinetts geleitet werden mußten. Dies ermöglichte in der Folge dann dem BMFT, in die Erstellung und Koordination der Gutachten einzugreifen.

c) Zusammenfassung: Eigendynamik über den Bericht hinaus

Mit dieser in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht bemerkenswerten Reflexivität gelang es der KE8, ihre Eigendynamik weiter zu entfalten, die ich als Fazit der Strukturbildung geschildert habe: Sie kann sich vor dem Zerfall retten, ihre dynamische Struktur festigen, mit der sie sich von der Umwelt abgrenzt und sich vor einem Prozeß politischer Entropie bewahren.

2.5.7. Der Einfluß der ersten Kernenergie-Enquete im Überblick

a) Der Einfluß unter den einzelnen Aspekten in zusammenfassender Darstellung

Ich habe unter jedem differenzierten Aspekten angeführt, was mir jeweils die bedeutendsten Wirkungen zu sein scheinen, die in Kombination miteinander den Kern dessen darstellen, was die KE8 in ihren verschiedenen Umwelten veränderte. Dieses läßt sich wie folgt zusammenfassen.

(aa) Wirkung unter kognitivem **Aspekt**: Die KE8 entwickelte einen Satz an alternativer Möglichkeiten der Energieversorgung, der als ein festes und zugleich flexibles Schema die Debatte um Energiepolitik ein Stück weit strukturieren hilft. Vor allem wird damit eine Denkweise gestützt und verbreitet, die insbesondere in sozialdemokratische Diskussionszusammenhänge paßt. Wo immer in den letzten Jahren über energiepolitische Möglichkeiten und Notwendigkeiten diskutiert worden ist, haben vor allem Vertreter sozialdemokratischer Positionen auf den Horizont der vier Pfade zurückgegriffen. Ein Beispiel dafür war die Diskussion nach Tschernobyl.

(ab) Unter dem **politischen** Aspekt zeigen sich vor allem zwei Wirkungsfelder: die Konstellation der Kernenergie-Kontroverse und die Konstellation im Regierungssystem.

Zunächst zur Wirkung auf die Konstellation der Kernenergiekontroverse: Die KE8 ermöglichte weder den Durchbruch eines Akteurs, noch stellte sie die Geburtsstunde einer neuen konsensfähigen Energiepolitik dar. Sie brachte fast allen energiepolitischen Lagern kleine Feldvorteile. Wichtig war, daß sie den Weiterbau des SNR 300 sicherte und komplementär dazu die Blockadeposition schwächte; daß sie zum zweiten die Kernenergieskeptiker und ihre energiepolitischen Vorstellungen, insbesondere ihre positiven Zielentwürfe, nobilitierte. Damit markierte sie den Übergang von der "Anti-AKW-Bewegung" zur Ökologiebewegung oder, um es noch allgemeiner auszudrücken, den Übergang von einer Bewegung der Opfer der Modernisierung zu einer von Modernisierern (317). Komplementär dazu brach sie den Alleinvertretungsanspruch fossiler und nuklearer Energieversorgung auf praktikable Lösungen.

Zur Wirkung auf die Konstellation im Regierungssystem: Die KE8 bewirkte Integrations- und Differenzierungsprozesse des Parlaments in zweifacher Hinsicht. Zum einen stabilisierte sie die Regierungsfractionen dadurch, daß den Skeptikern das Instrument der EK zur Verfügung gestellt wurde. Zum zweiten sorgte sie für eine Erweiterung des parlamentarischen Themen- und Akteurspektrums. Ökologiebewegung und Ökologiethema wurden an derjenigen Stelle einbezogen, an der Flexibilität des Regierungssystems am ehesten gegeben ist.

Man möchte meinen, die KE8 hätte zu einer Intellektualisierung des Bundestages geführt, zu einer stärkeren Berücksichtigung der Wissenschaft im parlamentarischen Alltagsgeschäft. Dies sehe ich so nicht: Eher wurden die Ergebnisse in der parlamentarischen Beratung "kleingekocht", als daß daraus Verschiebungen erwachsen wären.

(ac) Die KE8 eröffnete in begrenztem Umfang die Möglichkeit, sich im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik zu profilieren bzw. Personen für entsprechende Führungsaufgaben zu qualifizieren. Diese Wirkung der KE8 zeigt sich unter dem **personellen Aspekt**. Statt der Ochsentour zu Führungspositionen bot die KE8 die Voraussetzungen für den direkten Weg in ein spezifisches Elitensegment. Richtig nutzen konnten diese Möglichkeiten nur der Vorsitzende und - mit Abstrichen - die anderen Mitglieder des Führungsdreiecks. Alle anderen haben zumindest keine Einbußen in ihrem persönlichen Status davongetragen.

(ad) Zur Wirkung unter **arbeitsorganisatorisch-instrumentellem Aspekt**: In der Arbeit der KE8 wurde ein Instrumentarium entwickelt, das der Komplexität der Probleme gerecht werden sollte. Stichworte sind Führungsstil, Kommunikationsstrukturen, Organisation der internen Arbeitsprozesse. Es ist allerdings nur in geringem Umfang beobachtbar, daß diese Methoden und Hilfsmittel in den Routinebetrieb des Bundestages einsickern. Die Wirkung bleibt im wesentlichen auf weitere TEK beschränkt.

(ae) Schließlich die Wirkung unter dem **Aspekt der Reflexivität**: Eingangs der Strukturanalyse hatte ich die Unwahrscheinlichkeit des Aufbaus einer eigenen Struktur hervorgehoben. Die demonstrative Erprobung, wie dynamische Strukturen aufgebaut und Entwicklungen in Gang gesetzt werden können, ist eines der Hauptergebnisse dieser TEK. Denn diese Strukturen waren zugeschnitten auf diffizile Probleme - diffizil von den Themen, den Akteuren und den Prozessen her.

Dies hat auch die Wirkung, daß sich das Spektrum parlamentarischer Handlungsmöglichkeiten um die **technikbezogene** EK erweiterte. Dies zeigt sich daran, daß die KE8 für ihre eigene Fortsetzung sorgte, aber auch Nachfolger mit anders gelagerten Problemen stimulierte und beeinflusste. Sie verstetigte somit mehrfach ihre eigene Existenz. Dadurch, daß sie dem Typus der technikbezogenen Enquete-Kommission ein eigenes Profil gab, machte sie sich selbst zum Prototyp dieses Typus, - sie sicherte ihr Urteil in der "Geschichte".

Die letztgenannte Wirkung muß im übrigen auch von jemandem konzediert werden, der der KE8 alle "substantielle", also jede energiepolitische Wirkung abspricht. Denn in reflexiver Hinsicht wirkt auch ein Scheitern lehrreich - weitere TEK können Schlüsse daraus ziehen, wie man es nicht oder besser macht. Dabei wäre dann allerdings zu bedenken, daß mit diesem Ansatz nicht in dem Ausmaße eine direkte Wirkung erzeugt werden kann, wie es erwartet worden war. Die Erwartungen waren ausgerichtet auf eine nachhaltige und direkt zurechenbare Strukturierung der Energiepolitik mit allen damit verbundenen kognitiven, politischen, personellen und instrumentellen Implikationen. Mit Ausnahmen - zum Beispiel Ueberhorst wird Senator in Berlin - sind die Wirkungen aber doch eher latent und indirekt.

Eine Wirkung, die auf alle Fälle auf dem Haben-Konto verbleibt, ist also die Wirkung als Fortsetzung - in der Form von sich negativ oder positiv auf die KE8 beziehenden Epigonen.

In der Übersicht stellt sich der Einfluß der KE8 - differenziert nach den Aspekten - so dar:

Übersicht 10: Wirkungen der ersten Kernenergie-Enquete unter einzelnen Aspekten

ASPEKT	WIRKUNG
Kognitiver Aspekt Einfluß auf die Sichtweise	Strukturierung der Energiedebatten durch Öffnung des Horizonts an Optionen und Relativierung der einzelnen Alternativen
Politischer Aspekt I Einfluß auf Kernkraftkon- troverse	Geländegewinn für beide Seiten: Ermöglichung des Weiterbaus des SNR 300 Nobilitierung der Kernenergie-Skeptiker und beginnende Eingliederung der Ökologiebewegung
Politischer Aspekt II Einfluß auf die Konstellation im Regierungssystem	Stabilisierung der Regierungsfractionen Erweiterung des parlamentarischen Themen- und Akteursspektrums
Personelle Aspekte Einfluß auf Qualifizierung und Karriere	Begrenzte Qualifizierung und Ver- besserung der Karrierechancen im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik
Instrumenteller Aspekt Einfluß auf Arbeitsweise politischer Organisationen	Bereitstellung eines problemadäquaten Instrumentariums für weitere TEK
Reflexiver Aspekt Einfluß mit Wirkung auf sich selbst	Aufbau einer dynamischen Struktur Verstetigung der parlamentarischen Kernenergie Diskussion durch Sicherung der Fortsetzung Beispiel für weitere TEK

b) Zum Verhältnis der Aspekte

Wie bei der Strukturanalyse ist auch in der Frage nach der Wirkung kein Aspekt zu vernachlässigen oder durch einen anderen zu ersetzen. So werden die zahlreichen Konzepte und Befunde der KE8 zwar nicht in politische Veränderungen umgesetzt, aber das kognitive Potential der von der KE8 aufgedeckten Optionen bildet einen Raum, auf den die Wirkungen unter politischem Aspekt angewiesen sind. Die Ergebnisse unter kognitivem Aspekt waren aber auch erst dann möglich, als eine gewisse politische Stabilisierung bereits eingesetzt hatte, und sie setzten voraus, daß sich die Protagonisten eine Profilierung von ihrem persönlichen Engagement versprechen konnten. Auch die verschiedenen Wirkungen unter politischem Aspekt sind nicht unabhängig voneinander denkbar: Keine Nobilitierung der Kernkraftskeptiker, ohne daß damit auch ein Stück weit Eingliederung

in das parlamentarische Spektrum und damit dessen Erweiterung einhergehen. Weitere Belege für die Interdependenz finden sich bei jeder Verknüpfung der Aspekte.

Es ist also müßig, unter den Aspekten einen grundlegenden, einen zentralen Aspekt zu suchen. Weder läßt sich die Wirkung in einem Aspekt auf die unter einem anderen reduzieren. Die einzelnen Wirkungsfelder sind trennscharf, da sie sich nach unterschiedlichen Aspekten differenzieren. Sie sind nicht nach Umweltsystemen (zum Beispiel: parlamentarische Wirkungen getrennt von gesellschaftlichen Wirkungen), sondern nach einem Satz unterschiedlicher Beobachterstandpunkte gegliedert. Ebenso wenig ist eine stichhaltige Begründung denkbar, derzufolge von einer der differenzierten Wirkungen die anderen abhängen. Ich kann im Verhältnis der einzelnen Wirkungen keine einseitig gerichtete Kausalbeziehung sehen. Von daher läßt sich keine der angeführten differenzierten Wirkungen als diejenige herausstellen, die im Zentrum der Kommissionsleistungen stünde und um die sich die anderen als Nebenwirkungen gruppierten, dergegenüber vielleicht sogar vernachlässigt werden könnten.

Stattdessen liegt ein Spektrum der Wirkungen vor, dessen einzelne Segmente sich zu einem Gesamtbild ergänzen und wechselseitig voraussetzen. Zunächst macht stutzig, daß alle Aspekte insofern gleichberechtigt sein sollen, als die Prozesse, die sie sichtbar machen, voneinander wechselseitig abhängig sind: Der personelle Aspekt soll ebenso wichtig wie sein wie der kognitive, der politische ebenso wie der arbeitsorganisatorisch-instrumentelle. Jede Ausprägung wäre demzufolge von **allen** anderen Wirkungen abhängig: ohne Karriereaussicht keine Öffnung der Optionen, ohne Etablierung des Sekretariats keine Eingliederung der Öko-Bewegung und so weiter. Keine der differenzierten Wirkungen ist zu vernachlässigen, wenn das Bild einer TEK Erklärungswert bekommen soll. Dies gilt in besonderem Maße für die KE8, die durch das Zusammenwirken aller Faktoren ihre besondere Dynamik erhält. Von jedem Aspekt aus gesehen, nötigt die Wirkung der KE8 Respekt ab. Die KE8 hat auf ein rundum rundes Bild geachtet und versucht, Synergieeffekte zu nutzen, also die Wirkung dadurch zu steigern, daß die verschiedenen Teile der Kommissionsstruktur miteinander verschränkt werden. Durch konsequente Nutzung der in der Struktur angelegten Vernetzung konnte auch ihre Wirkung gesteigert werden - in jedem einzelnen Aspekt und im Gesamtbild. Insofern kann die KE8 als Maßstab dienen - nicht von ihrer spezifischen Wirkung her, sondern von der Struktur der Wirkung her - dem ausgewogenen Verhältnis der Aspekte von Wirkung.

Dennoch liegt dem wissenschaftlichen Beobachter der KE8 eine spezifische Gewichtung der Aspekte von Wirkung besonders nahe, nämlich eine, bei der die intellektuelle Qualität der Kommissionsarbeit besonders hervortritt: die Faszination einer Intellektualität ohne Szientismus.

**3. Die Enquete-Kommission "Zukünftige Kernenergie-Politik"
1981-1983: Zwischen Finanzierungskrise und Regierungswechsel**

Wir warnen davor, einer Minderheit in unserem Staat die Chance zu geben, über die Kosten den Schnellen Brüter zu Fall zu bringen und damit für die Zukunft den Einsatz von Kernenergie schlechthin in Frage zu stellen.

(Der CSU-MdB Kraus am 29.04.1982 im Bundestag)

Die parlamentarische Beschäftigung mit der Kernenergie fand, wie von der KE8 eingefädelt, ihre Fortsetzung in der nächsten, der neunten Legislaturperiode. Die dort erneut eingesetzte Enquete-Kommission mit dem gleichen Titel (im folgenden: KE9) tritt in der Wahrnehmung immer hinter ihre Vorgängerin zurück, sie wird zumeist als das unrühmliche Ende eines schwungvollen Auftakts gesehen - dieses Urteil wird ihr nicht gerecht. Sie ist eine Kommission sui generis, sie ist lehrreich, spannend, voller aussagekräftiger Konflikte und Entwicklungen, aber eben völlig anders als die KE8.

Ich werde mich ihr in einer ähnlichen Abfolge von Schritten zu nähern versuchen, wie ich es bei der KE8 gehandhabt habe. Allerdings ist dem energiepolitischen Hintergrund kein eigener Abschnitt gewidmet; die kommissionsrelevanten Veränderungen der Rahmenbedingungen sind zu Beginn der Schilderung des Ablaufs genannt.

3.1. Verlauf der zweiten Kernenergie-Enquete

Zwei markante Punkte können zur zeitlichen Eingrenzung der KE9 dienen: die Bundestagswahl 1980, die der sozialliberalen Koalition nicht zuletzt dank des Unionskandidaten Strauß einen weiteren Sieg brachte, und der Sturz der Regierung Schmidt im Oktober 1982. In der Zeit dazwischen wurden einige Entscheidungen getroffen, die das weitere Schicksal des Brüters bestimmten. Bei einigen dieser Entscheidungen war der Bundestag maßgeblich beteiligt, und in diesem Zusammenhang steht auch die KE9.

3.1.1. Zeittafel (1)

1980

- Oktober** Bundestagswahlen: Verluste der CDU/CSU; SPD stabil; FDP über 10% der Stimmen; DIE GRÜNEN bleiben bei 1,5%. Langwierige Beratungen über das Regierungsprogramm.
- Öko-Institut erarbeitet im Auftrag des BMFT Vorschläge zur Weiterentwicklung der "Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke".
- November** Andreas von Bülow wird BMFT.
- Bundesregierung intensiviert Suche nach Standort für Wiederaufarbeitungsanlage (WAA). Resignationstendenzen bei Bundeskonferenz der Anti-Atom-Initiativen.
- Erhebliche Finanzierungsprobleme bei den Reaktorlinien; wachsende Konkurrenz von SNR und THTR.

- Dezember** Bayerische Pläne zu WAA in Wackersdorf.
Gewalttätige Auseinandersetzung bei Demonstration in Brokdorf; langwierige Diskussion in der SPD von Hamburg und Schleswig-Holstein um Haltung zu Brokdorf.
- 1981**
- Januar** SPD uneins über Haltung zu Brokdorf; Bundesregierung hält an Brokdorf fest; Schmidt und Matthiesen (SPD - Schleswig-Holstein) legen Minimalkonsens fest: Trennung von Bundes- und Landeskompetenz.

Verhandlungen zwischen BMFT und Energieversorgungsunternehmen (EVU) über Finanzierung der "fortgeschrittenen Reaktorlinien" laufen an. Haushaltsexperten aus der SPD- und FDP-Fraktion wollen nur noch eine Reaktorlinie fördern.
- Februar** SPD-Parteivorstand bekräftigt energiepolitische Linie: Energiesparen, Kohlevorrang und bei Restbedarf Kernenergie.
Sonderparteitag der SPD Hamburg: gegen Beteiligung an Brokdorf. Senatsbeschluß in Hamburg: mit Baubeginn in Brokdorf warten. Dennoch Baubeginn. Bundesregierung unterstützt CDU-Landesregierung. Matthiesen steht als Spitzenkandidat für Landtagswahl 1983 nicht mehr zur Verfügung. Letzte große Anti-AKW-Demonstration: trotz Verbot friedlicher Verlauf.

Neue Kostenschätzungen für SNR (6 Mrd.). BMFT macht interne Berechnung der Kosten für Beendigung.

Aufträge für die von der KE8 vorgeschlagenen Studien zum SNR und zur WAA werden vom Nuklearkabinett gebilligt; Finanzierung ist gesichert.
- März** Bei Kommunalwahlen in Hessen erreicht eine Bürgerinitiative am geplanten WAA-Standort 40 % der Stimmen.

BMFT beauftragt Birkhofer mit Gesamtleitung der SNR-Risikostudie und das Kernforschungszentrum Karlsruhe (KfK) mit der Obergrenzenstudie.

Mittel für Fortsetzung der Kernenergie-Enquete werden bereitgestellt. AFT empfiehlt einstimmig die Vergabe der Studien (Abgabe soll Januar 1982 sein).
- April** Pläne werden diskutiert, das Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke (KKW) zu straffen.

Vorlagen des BMFT zur Sicherung einer Zwischenfinanzierung beim SNR werden von Kernkraftkritikern in der SPD und von der CDU/CSU-Fraktion kritisiert. Übernahme einer Staatsbürgerschaft zur Absicherung des "politischen Risikos" durch den Vorbehalt wird diskutiert. Kostenprüfung durch BMFT angekündigt.

Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS) nimmt Arbeit an Studie auf. BMFT will Entwurf des Arbeitsprogramms der Forschungsgruppe Schneller Brüter (FGSB) kürzen; FGSB will Laufzeit bis Juni 1982.
Streitpunkt bei Verhandlungen über Auftrag der KE9: WAA, Dritte Fortschreibung, Genehmigungsverfahren.
- Mai** Hamburgs Bürgermeister Klose tritt wegen Brokdorf zurück.
Gutachten Häfele zur Größe der WAA wird publik. Schäfer will Gutachten in neuer EK behandelt sehen.

SPD/FDP beantragen Fortsetzung der Kernenergie-Enquete. Bundestag setzt KE9 ein und lehnt vorzeitige Aufhebung des Vorbehalts ab (Antrag der CDU/CSU).

- Juni** Innenminister berichtet über Konsequenzen aus Harrisburg.
Sondergutachten Energie und Umwelt des SVR Umwelt: für Sparen, gegen Großkraftwerke und gegen Wiederaufarbeitung.
Bundesregierung hält an Gorleben fest, deshalb keine Gefahr für die Entsorgung der arbeitenden und beantragten Reaktoren. Auf Sonderparteitag der SPD in Hessen wird an Planung für WAA in Hessen festgehalten.
- KE9 konstituiert sich.
- Juli** Auftrag an Benecke (FGSB) über Vorstudie im Rahmen des Auftrags an GRS; Unklarheit, ob am Ende Gesamtbericht oder getrennte Berichte von GRS und FGSB.
KE9 berät Arbeitsprogramm und bildet Unterkommissionen (UK).
Erste und letzte Sitzung der UK2 (Bewertung der Reaktorlinien).
- August** Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern um den Haushalt 1982.
BMFT-Studie sieht keine kommerzielle Verwertungsmöglichkeit für den THTR.
Finanzierungskrise beim SNR spitzt sich zu; Forderung der EVU: Politischer Vorbehalt muß fallen, ansonsten keine größere Beteiligung.
- Mittel für Vorstudie gehen an Benecke, aber noch keine Einigung über Hauptstudie. FGSB bemüht sich um "Basisunterlagen".
UK3a (Bewertung der Energieversorgungsstrukturen) nimmt Arbeit auf.
- September** Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Entsorgung. Ausschuß für Wirtschaft berät über Gutachten Häfele zur WAA. Altner fordert ergänzendes Gutachten zur Berechnung Häfeles.
- Länderregierungen genehmigen, daß EVU ihre höhere Beteiligung am SNR auf den Strompreis für Haushalte abwälzen; aber weiterhin Probleme mit Zwischenfinanzierung. Baustopp für SNR wird erwartet. Kabinett beschließt, die Haushaltsmittel für SNR vorzuziehen, und ermöglicht in Erwartung höherer Beiträge der EVU nach der Entscheidung des Bundestages über eine Inbetriebnahme des SNR eine Vorfinanzierung.
Steger (SPD) schlägt vor, die Finanzierung der Reaktoren aus dem Bundeshaushalt auszulagern.
- FGSB legt Arbeitsprogramm vor; Abgabe der Studien wird im allgemeinen Konsens auf April/Mai 1982 festgelegt (BMFT verlängert Laufzeit bis 30.04.82).
Anhörung der KE9 zum THTR und zu Weltenergieproblemen.
UK4 (Weltenergieversorgung) tagt. Erste und letzte Sitzung der UK3b (Bewertung der Energieversorgung unter dem Gesichtspunkt des Ausnahmefalls).
- Oktober** Nuklearkabinett billigt Maßnahmenkatalog von Bund und Ländern zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens bei KKW (Konvoiprinzip).
Dritte Fortschreibung des Energieprogramms wird im Umrissen bekannt und aus der SPD- und FDP-Fraktion heraus kritisiert.
- EVU knüpfen ihre Beteiligung an der Finanzierung des SNR explizit an Aufhebung des Vorbehalts (Garantie der Betriebsgenehmigung). Finanzierung durch Bund und EVU sichert Weiterbau bis Ende 1981.
Demonstration in Kalkar.
Vierte Teilerrichtungsgenehmigung (TEG) für Kühlsystem des SNR wird erteilt (mit kostenintensiven Auflagen).
- Anhörung in der KE9 zur Sicherheit im Ausnahmefall (Sabotage, Terror, Krieg).

- November** Kabinett verabschiedet Dritte Fortschreibung; Kritik aus der SPD-Fraktion bleibt verhalten. Suche nach weiteren Standorten für WAA.
- Neue Deckungslücke beim SNR durch Weigerung der Niederlande und Belgiens, Mehrkosten mitzutragen.
- SPD setzt im Ausschuß für Forschung und Technologie (AFT gegen CDU/CSU durch, daß staatliche Mittel für SNR/THTR "plafondiert" werden: Keine Erhöhung über die Zusagen im Haushalt 1982 hinaus.
- Von Bülow: Bis zur Entscheidung des Bundestages über Inbetriebnahme "August 1982" wird SNR aus Bundesmitteln finanziert. Aber Zusage der höheren Beteiligung der EVU an Gesamtfinanzierung notwendig (von 1 Mrd. ist erst die Hälfte zugesagt; süddeutsche EVU weigern sich und taktieren, norddeutsche EVU knüpfen ihre Bereitschaft an weitere Bedingungen). RWE: "optimistisch", daß Vorbehalt fällt.
- Auftrag für Hauptstudie durch FGSB wird erteilt (offiziell datiert auf 01.09.).
- In der KE9 und im AFT wird bekannt, daß FGSB nicht termingerecht zum April 1982 ihre Studie abliefern kann. AFT fordert BMFT auf, umgehend die notwendigen Unterlagen für die Arbeit der FGSB bereitzustellen.
- Zweite und letzte Sitzung der UK4 (Weltenergieversorgung).
- Dezember** Differenzen innerhalb der SPD- und FDP-Koalition in Hessen über Erweiterung des KKW Biblis und über WAA.
- Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Zukunft des Brütters. Kabinett und Bundestag debattieren über möglichen Baustopp. Finanzierungslücke beim SNR vergrößert sich weiter. Beteiligung der EVU noch nicht gesichert. Zähe Verhandlungen vor allem mit süddeutschen EVU. Von Bülow verlängert Zwischenfinanzierung über das Jahresende hinaus.
- Druck auf die KE9, möglichst bald eine Empfehlung vorzulegen, wird größer. Stimmen für Aufhebung des Vorbehalts noch vor der Sommerpause 1982 aus allen Fraktionen.
- Bundestag drängt auf Einhaltung des Termins für die Abgabe der Studien (April 1982).
- Anhörung in der KE9 zum Einsatz makroökonomischer Modelle. Anhörung in der KE9 von Vertretern wirtschaftswissenschaftlicher Institute und weiterer Experten aus Industrie und Verbänden zur Frage der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft bei unterschiedlichen Energieversorgungsstrukturen.
- 1982**
- Januar** Baubeginn des Zwischenlagers in Gorleben. Kernenergie-Kritiker veröffentlichen eigenfinanzierte Studie zur Größenordnung der WAA (Hirsch).
- Bundestag debattiert Dritte Fortschreibung.
- Durchbruch bei der Finanzierung des SNR: Landesregierung Bayern und Baden Württemberg erklären sich mit finanzieller Beteiligung der süddeutschen EVU an SNR einverstanden; im Gegenzug sichert Bundesregierung Unterstützung bei Genehmigungsverfahren für KKW in Baden-Württemberg zu. Zwischenfinanzierung durch den Bund bis zur Behandlung des Vorbehalts (voraussichtlich im Frühherbst). Idee einer "Forschungsabgabe" der EVU wird erwogen.
- Im AFT kommen Zweifel auf, ob noch vor der Sommerpause über Vorbehalt entschieden werden kann.
- Haushaltsausschuß debattiert über Honorare für Gutachten der KE9.
- Obergrenzenstudie wird in der KE9 mit Autoren debattiert; Prüfung durch externe Wissenschaftler (Kernenergiekritiker).
- KE9 hört Zwischenberichte der Risikoforscher; FGSB klagt über Probleme u.a. bei der Informationsbeschaffung. Am Abgabetermin April wird aber festgehalten. KE9 will sich stärker in das Verfahren der Studiererstellung einschalten.

- Februar** Kernenergiekritiker (IFEU) veröffentlichen Studie zur Sicherheit der KKW im Auftrag des BMFT.
Erste Baugenehmigung für ein KKW seit 1977 (nach dem Konvoi-Prinzip).
Bundestag debattiert über Entsorgung.
- EVU sagen Beteiligung an SNR in Höhe von 1 Mrd. zu.
Kabinett beschließt Zwischenfinanzierung in Höhe von 500 Mill. in Erwartung der EVU-Zahlungen, die bis zur Aufhebung des Vorbehalts zurückgehalten werden. Finanzielle Risiken beim SNR weiterhin groß.
- Mehrere Sitzungen der UK1 (SNR-Empfehlung) und der KE9 mit den Autoren der Risikostudien; Beneke sichert Einhaltung des Zeitplans zu.
Anhörungen der KE9 zur Umweltverträglichkeit bei Energieversorgung und Gespräch mit der Genehmigungsbehörde NRW zur Sicherheit des SNR.
"Arbeitsgruppe Modelle" für die Nutzung ökonomischer Modelle bei der Berechnung volkswirtschaftlicher Effekte der Pfade nimmt Arbeit auf.
- März** "Terminkrise": Ein Teil der FGSB legt neues Arbeitsprogramm vor und bittet um Verschiebung der Studienabgabe auf September 1982 und um einen neuen Auftrag; Begründung: Schwierigkeiten in der Informationsbeschaffung. Altner droht mit Ausscheiden, falls dem nicht entsprochen wird. Im AFT und in der SPD-Fraktion warnt von Bülow vor weiteren Verzögerungen (100 Mill. DM Kosten pro Monat). Fraktionsvorstand billigt dennoch den von Schäfer vorgeschlagenen neuen Terminplan. Auseinandersetzungen in der KE9 um den Terminplan; Schäfer sucht nach Kompromiß; Altner, Meyer-Abich und von Ehrenstein drohen mit Rücktritt. Abstimmung in der KE9 bringt Patt (8:8). Nach erneuten Auseinandersetzungen in der SPD-Fraktion wird Fristverlängerung bis 23.9. von FDP und SPD im Bundestag beantragt.
Anhörung in der KE9 zur Obergrenzenstudie (Maier-Leibnitz, Donderer).
Anhörung des parlamentarischen Staatssekretärs im BMFT Stahl zur SNR-Studie des BMFT.
- April** Bundesparteitag der SPD in München, Diskussion um Nachrüstung und um Kernenergie (moderate Beschlüsse).
- Kostensteigerung beim THTR wird bekannt. BMFT stoppt Zuschuß, bis Kostenschätzung vorliegt.
7. Ergänzung zur 2. TEG des SNR wird erteilt.
- Bundestag verlängert auf Antrag der SPD und der FDP die Frist für die Abgabe der Empfehlung der KE9 bis zum 23.9.. Neuer Auftrag an die FGSB durch BMFT.
Die GRS gibt ihre Studie zum Risiko fristgemäß beim BMFT ab; FGSB erstattet Zwischenbericht beim BMFT.
Diskussion in der KE9 über Proliferation.
- Mai** BMFT beziffert Mehrkosten beim THTR mit 1,5 Mrd. DM. Beim SNR kommt ebenfalls 1 Mrd. hinzu. BMFT tendiert zur Stilllegung des THTR; Widerstand im Kabinett und in der SPD-Fraktion, bei der Landesregierung NRW und auch bei Schäfer. AFT (Neuer Vorsitzender: Steger - SPD) fordert Schätzung der Kosten für Abbruch und veranstaltet Anhörung. Große Anfrage der CDU/CSU zum THTR.
Baustopp für THTR wird durch neuen Finanzierungsplan abgewendet; Verhandlungen von BMFT mit Ruhrkohle, Chemieindustrie und Landesregierung NRW enden ohne Zusage einer Kostenübernahme.
- Bericht GRS wird in der KE9 debattiert.
Besuch der KE9 in Kalkar.
Anhörung der KE9 zur Proliferationsproblematik.

- Juni** Rettungsversuche für SNR und THTR. Finanzierung der Mehrkosten insbesondere beim THTR sehr schwierig.
BMFT rückt im Nuklearkabinett von Weiterbau ab, schlägt aber vor, die Entscheidung bis Oktober zu vertagen, um bis dahin zu verhandeln und eine "Neubewertung" sowie eine Kostenschätzung der Reaktoren durchzuführen sowie Alternativen zu entwerfen.
- In der KE9 erneute Diskussion der Obergrenzenstudie (Anhörung von US-Wissenschaftlern) und des Zwischenberichts der FGSB, in dem die GRS-Studie kritisiert wird.
Diskussion um Risikobegriff, Maßstab und Quantifizierung.
- Juli** Neue Entwicklungen in der Entsorgung: Gutachten zieht Eignung des Gorlebener Salzstocks für Endlager in Zweifel. Landesregierung Hessen beginnt nach Koalitionsaussage der FDP für die CDU von WAA-Plänen abzurücken (Offizielle Erklärung im August), leitet aber dennoch ein Genehmigungsverfahren für einen Standort ein. Niedersachsen bietet sich erneut an (nicht in Gorleben). Auch Rheinland-Pfalz will möglichen Standort benennen. Bayern will Verfahren forcieren. Entscheidung über WAA läuft auf Bayern oder Niedersachsen zu.
TEG für KKW Isar II und Lingen.
- Schätzung der SNR-Kosten bestätigt. Vermutung von Mehrkosten über 1 Mrd. DM (Gesamtkosten: 6 Mrd. DM Deckungslücke ca. 2 Mrd. DM).
- Pfeiffer zieht Kandidatur für DGB-Vorsitz wegen seiner Verstrickung in die Neue-Heimat-Affäre zurück.
Weitere Diskussion in der KE9 um Vergleich von LWR und SNR. Auswertung der Risiko-studien.
Reisen der KE9-Parlamentarier nach USA und Südamerika.
- September** Bruch der sozial-liberalen Koalition (17.9.) Rücktritt der FDP-Minister nach Entlassungs-ankündigung.
Wahlen in Hessen: FDP nicht mehr in der Regierung.
- Ueberhorst lotet Konsensmöglichkeiten über WAA am hessischen Standort Frankenberg aus (Auftrag der Landesregierung Hessen).
Fünfte TEG für den SNR wird erteilt (zahlreiche kostenwirksame Auflagen).
Gutachten mit Neubewertung und erneuter Kostenschätzung der Reaktorlinien liegt vor: SNR und THTR je 1,5 Mrd. mehr als erwartet (Gesamtkosten: SNR 7 Mrd.; THTR 4 Mrd. DM. Finanzierungslücke damit insgesamt: 4 Mrd. DM). Haushaltsexperten aus SPD- und FDP-Fraktion sehen keinen Ausweg mehr aus Finanzierungsproblem (04.09.). Von Bülow spricht mit Schmidt (10.09.): Keine weiteren Bundesmittel für SNR und THTR. Weiteres Verfahren wird festgelegt. Offiziell wird an Fertigstellung festgehalten.
- GRS und FGSB bemühen sich um Klärung der Differenzen zwischen den beiden Risiko-studien. FGSB gibt ihren Bericht beim BMFT ab.
Anhörung in der KE9 zur Brüttersicherheit und zu den Studienergebnissen.
Nach Diskussion um Beschlußempfehlungen (18.09.) empfiehlt die KE9 (11:5), den Vorbe-halt aufzuheben (23.09.) und legt diese Empfehlung als Zwischenbericht sofort dem Bun-destag vor (27.09.). Bundestag überweist den Zwischenbericht an AFT und an Innen- und Wirtschaftsausschuß.

- Oktober** Konstruktives Mißtrauensvotum: Kohl Bundeskanzler.
- Der scheidende BMFT von Bülow äußert öffentlich Zweifel am Sinn des Brüterprojekts. Der neue BMFT Riesenhuber wird gedrängt, Reaktoren zu Ende zu bauen. Finanzierungsmodelle werden in der CDU/CSU-Fraktion entworfen: Eine Mrd. DM mehr durch Industriebeteiligung, 2 Mrd. DM mehr durch höhere öffentliche Mittel, zusammengebracht auch durch Umschichtung im BMFT-Haushalt für Nuklearforschung. Riesenhuber selbst hält sich zurück, um Verhandlungen mit Industrie nicht zu gefährden. Zwischenfinanzierung bis November wird gesichert.
20.000 Personen auf einem Sternmarsch nach Kalkar. Sprengsätze bei Interatom und bei der GRS.
- Häfele bekommt das Bundesverdienstkreuz.
- November** Antrag auf Errichtung einer WAA in Hessen wird zurückgezogen.
- Riesenhuber sorgt für weitere Zwischenfinanzierung aus dem Haushalt, will sich Entscheidung über Weiterbau aber offenhalten (Frist von 6 Monaten). Er äußert forschungspolitische Bedenken gegen Bindung der Mittel für diese Projekte. Weitere Kalkulationen zur Deckung der Mehrkosten aus dem BMFT werden bekannt.
- KE9 berät über weiteren Arbeitsplan (Legislaturperiode im März beendet).
AFT, Innenausschuß und Wirtschaftsausschuß beraten Empfehlung der KE9 und schlagen gegen die Stimmen der SPD vor, Vorbehalt aufzuheben. Keine Erörterung des Nutzens oder der finanziellen Aspekte.
SPD-Fraktion gegen Aufhebung des Vorbehalts. Sicherheit soll weiter erörtert werden und Einbeziehung weiterer Aspekte in die Bewertung
- Dezember** Schwierigkeiten der Brüterprojekte der USA und Großbritanniens werden publik.
- Innerhalb von Kabinett und CDU/CSU-Fraktion herrscht Uneinigkeit über weitere Finanzierung des SNR. Streit zwischen Errichtern des SNR und Landesregierung NRW um neue Auflagen. Klage des Errichters des SNR wird wegen bevorstehender Plenardebatte des Bundestages zurückgezogen.
- Bundestag hebt gegen Stimmen der SPD und einiger aus der FDP den Vorbehalt auf (einige Enthaltungen, einige bleiben der Abstimmung fern). Entscheidung wird von DIHT und BDI begrüßt.
"AG-Modelle" arbeitet weiter.
Reuschenbach verläßt die KE9 (Nachrücker: Vosen).
KE9 beschließt Beendigung ihrer Arbeit und Abgabe eines Sachstandsberichts zu den noch offenen Teilen des Auftrags.
- 1983**
- Januar** SPD-Wahlparteitag in Dortmund stellt sich hinter die Fraktion bei der Verweigerung weiterer öffentlicher Mittel für den SNR.
Industrie zögert mit größerer Beteiligung bei der Finanzierung.
- Vorgeschlagene Empfehlung, die KE9 nach der Wahl wieder einzusetzen, findet in der KE9 keine Mehrheit. Schäfer kündigt neuen Antrag der SPD-Fraktion auf Einsetzung an.
- Februar** Bundesregierung zweigt aus EG-Mitteln Geld für die Finanzierung der Reaktorlinien ab.
- Letzte Sitzung der "AG-Modelle".

- März** CDU/CSU/FDP-Regierung wird in Bundestagswahl bestätigt.
- Weitere Zwischenfinanzierung des SNR bis April. BMFT arbeitet an Neubewertung des SNR. Verhandlungen mit Industrie laufen. Entscheidung soll im Mai fallen. Von Bülow plädiert für Abbruch.
- Abschlußbericht der "AG-Modelle". KE9 legt Bericht über ihre Arbeit und Materialienband zum Stand der Diskussion in einzelnen Arbeitsfeldern vor (vom Sekretariat zusammengestellt).
- April** Nach langwierigen Verhandlungen zwischen BMFT und Industrie über eine Festlegung des Gesamtpreises und die Aufteilung der Finanzierung beim SNR wird Einigung erzielt. SNR und THTR werden mit festgelegten Gesamtkosten und aufgeteilten Lasten fertiggestellt. BMFT bemüht sich um verbesserte Kostenüberwachung.
- Juni** Bundestag überweist Bericht der KE9 an AFT sowie an Innen- und Wirtschaftsausschuß.
- August** Einfüllen der Brennelemente beim THTR 300.
- September** Kern des THTR wird kritisch.

1984

- Januar** Regierungsabkommen zwischen Frankreich und Bundesrepublik zur weiteren gemeinsamen Förderung der Brutreaktor-Entwicklung.
Ein Antrag der "GRÜNEN" auf Wiedereinsetzung der Kernenergie-Enquete findet im Wirtschaftsausschuß keine Mehrheit.

1985

- November** THTR wird in Betrieb genommen.
- Abschluß der parlamentarischen Beratung des Berichts: Bundestag fordert mehrheitlich die Bundesregierung auf, Pläne bei EVU und Industrie zu unterstützen, Nachfolganlagen für die "fortgeschrittenen Reaktorlinien" zu errichten. Anträge auf Einstellung der Förderung der Reaktorlinien (Antrag der SPD) und auf Einsetzung einer weiteren Energie-Enquete (Antrag der GRÜNEN) werden abgelehnt.

3.1.2. Veränderte Rahmenbedingungen

Die neunte Legislaturperiode war generell geprägt von einer gewachsenen Problemlast auf mehreren Gebieten und einer verminderten Bearbeitungskapazität auf mehreren Ebenen: Stichworte für das erste sind Nachrüstung, Haushaltsdefizite und Beschäftigungseinbrüche; für das zweite seien das starke Gewicht der FDP nach der Wahl, Irritationen in der Koalition, Fragmentierung der SPD in Fraktion und Partei, Konsolidierung der GRÜNEN trotz ihrer Niederlage bei der Bundestagswahl genannt.

Für die spürbare Verengung des politischen Spielraums der Bundesregierung war nicht mehr das Energieproblem verantwortlich: In diesem Feld war sowohl von den natürlichen Ressourcen und Preisrelationen, als auch von der politischen Konstellation - national und international - her

eine Entspannung eingetreten (2). Regierung und Parlament standen nicht mehr unter dem akuten Druck einer gesellschaftlichen und innerparteilichen Auseinandersetzung (3).

Der Ausbau der Kernenergie gewann - auch begünstigt durch den nachlassenden Gegenwind - wieder an Fahrt: Die Entsorgung wurde mit der Planung für ein Zwischenlager in Gorleben, ein Endlager ebenfalls in Gorleben und für eine Wiederaufarbeitungsanlage in Hessen vorangetrieben. Der Zubau von Leichtwasserreaktoren wurde politisch erleichtert durch eine Ausdünnung des Genehmigungsverfahrens und durch die politische Stützung bereits vorliegender Anträge (4). Damit konnte das seit 1977 faktisch bestehende Moratorium in der Kernenergie beendet werden. Dies führte im Falle des Kernkraftwerks Brokdorf noch einmal zu scharfen Auseinandersetzungen bis in höhere Ebenen der SPD hinein, doch der Übergang der "Anti-AKW-Bewegung" zu anderen Themen und Organisationsformen war unübersehbar (5). In der "Dritten Fortschreibung" des Energieprogramms wurde deutlich, wie stark das FDP-geführte Bundesministerium für Wirtschaft zumindest die offiziellen Verlautbarungen zur Energiepolitik bestimmte und wie wenig Ansatz und Empfehlungen der KE8 dabei verdingen (6).

Die "fortgeschrittenen Reaktorlinien", also THTR und SNR, standen von Beginn der Legislaturperiode im parlamentarischen Rampenlicht, da ihr Weiterbau erhebliche Finanzierungsprobleme aufwarf. Die Unwägbarkeiten eines FuE-Projektes dieser Größenordnung, mit diesen Sicherheitsproblemen und ohne das Korrektiv eines funktionierenden Marktes stießen sich insbesondere beim SNR 300 mit einer Weltmarktentwicklung, die durch fallende Uranpreise und schwindende Aussichten auf Exportmöglichkeiten für Brütertechnologie (7) gekennzeichnet war.

Es würde zu weit führen, die Gründe für die Kostenexplosion beim SNR 300 hier zu erörtern. Von politischer Relevanz für unseren Zusammenhang ist, daß die Finanzierungsprobleme des SNR 300 ab 1981 den fiskalischen Spielraum des BMFT zu sprengen drohten. Diese Schwierigkeiten kulminierten in zwei großen Finanzierungskrisen. Die eine währte von Juli 1981 (8) bis zum Februar 1982, die zweite von April 1982 bis zum Oktober 1982 und konnte vollständig erst im April 1983 beendet werden. Der BMFT war in diesem Zeitraum vollauf mit diesem einen Problem beschäftigt, und die Forschungspolitik insgesamt wurde von diesen beiden Finanzierungskrisen, also von den beiden sogenannten "fortgeschrittenen Reaktorlinien" strukturiert (9).

Schlagartig wurde dabei deutlich, daß selbst der - an den Visionen eines Häfele gemessen - sehr bescheiden dimensionierte Zwischenschritt im Zuge der Kernenergie-Option, der Prototyp eines Schnellbrutreaktors, nicht nur die politischen Bilanzen, sondern auch jegliche fiskalische Kostenrechnung zu sprengen drohte. Gesellschaftliche Wirklichkeit und energiepolitische Option drifteten immer weiter auseinander. Dies galt im übrigen für die Sonne/Spar-Option nicht minder: Die Entwicklung der Ölpreise und die dementsprechend nachlassende Nachfrage nach Energiespartechnik sowie die insgesamt eher schwache politische Basis für einen "S-Weg" zeigten, wie weit sich die Vorstellungen der KE8 von der Realität entfernt hatten.

Von allen drei Entwicklungslinien - der des parlamentarisch-politischen Rahmens und denen der Energie- und der Forschungspolitik - wurde die KE9 geprägt. Zum einen verkürzten sich die Legislaturperiode und damit die Laufzeit der EK: Es blieben ihr letztlich zwölf Arbeitsmonate.

Dies war nicht vorherzusehen, und schon deshalb mußte sich der enge Zeitraum in der KE9 anders als in der KE8 auswirken. Was dort als Herausforderung begriffen worden war, geriet hier zu einer unvorhergesehenen Belastung, vor allem auch durch die Unsicherheit über Zeitpunkt und Gestalt des Endes der sozialliberalen Koalition.

Zum zweiten wirkte sich die veränderte Agenda auch auf die KE9 selbst aus. Die veränderten politischen Prioritäten und die Enttäuschung über das Ausbleiben kurzfristiger Erfolge der KE8 nahmen viel Schub von der Motivation in der KE9. Denn statt des erwarteten Rucks in Richtung auf einen "S-Weg" summierten sich in der realen Energiepolitik die Schritte auf dem "K-Weg", und dies wurde in der Öffentlichkeit auch noch hingenommen.

Zum dritten äußerte sich das Finanzierungsdebakel des SNR in einem politisch verdichteten Druck auf das Parlament, auf dessen Vorbehaltsentscheidung und auf die fraktionellen Konstellationen. Druck und Gegendruck konzentrierten sich auf die KE9. Seit der Wiederaufnahme der Regierungstätigkeit nach der Wahl 1980 liefen Verhandlungen zwischen dem BMFT, den Energieversorgungsunternehmen (EVU) und der den SNR bzw. THTR erstellenden Industrie, um das Finanzierungsdebakel bei beiden Reaktorlinien zu mildern und den drohenden Baustopp abzuwenden (10). Diese Verhandlungen nahmen sehr komplexe Formen an, wobei ein Moment für die KE9 von besonderem Belang war: Die EVU machten aus verschiedenen Gründen zu einer ihrer Bedingungen für die Übernahme eines höheren Anteils an der Finanzierung, daß der Vorbehalt einer parlamentarischen Genehmigung der Inbetriebnahme fiel (11). Um diesem Druck etwas entgegenzusetzen, bedurfte es einer enormen Geschlossenheit und Eigendynamik der Kommission: Wo aber sollten die herkommen?

3.1.3. Mai '80 bis September '81: Strukturierung

Diese politische Gesamtsituation bildete den Rahmen der KE9. Im Vorfeld und in den ersten Schritten wurden ihre Entwicklungsmöglichkeiten in vielfältiger Weise weiter eingeschränkt. Die Gestalt der KE9 konturierte sich von Entscheidung zu Entscheidung, die im Anschluß an die erste Kernenergie-Enquete über die Nachfolge getroffen wurde. Ich werde fünf dieser Strukturierungen streifen, die im Zeitraum vom Ende der KE8 (Mai 1980) über die Bundestagswahl und Einsetzung der KE9 bis hin zur ersten Anhörung im September 1981 schrittweise vollzogen wurden.

a) Erstes strukturierendes Element: In der Tradition der ersten Kernenergie-Enquete

Die KE9 ist parlamentsrechtlich eine Fortsetzung der KE8. Dadurch war ihr Spielraum enorm verengt. Stab, Mtgliedschaft, Aufgaben und Gegenstand bildeten ein Fundament, durch das die Kernenergie-Enqueten miteinander verbunden blieben (12). Mit Blick auf das Binnenverhältnis überwiegt angesichts der Vielzahl verbindender Momente dabei die Kontinuität. Die KE9 war kein von Belastungen und Traditionen freier Neuanfang. Mit der KE9 wurde die KE8 aber nicht einfach

weitergeführt; dafür waren die Unterschiede zu groß. Vor allem hatten sich die Außenverhältnisse geändert und die Anforderungen an die EK verschoben.

Dieses Zugleich von Kontinuität und Wandel will ich an drei Beispielen demonstrieren: Wie die KE8 war auch die KE9 von einem alternativen Ansatz geprägt, aber sie wollte sich vom Auftrag her auf Einzelfragen des "K-Weges" konzentrieren. Eine gleichgewichtige Betrachtung des "S-Weges" hatte sie ebensowenig vor, wie sie einen distanzierten Vergleich von realer Energiepolitik in der neunten Legislaturperiode mit den Vorstellungen der KE8 anstrebt. Auf Druck der FDP bzw. des Bundesministeriums für Wirtschaft wurde die Behandlung der "Dritten Fortschreibung des Energieprogramms" aus den Auftragsentwürfen für die KE9 entfernt.

Und wie die KE8 wollte auch die KE9 die gesamten Brennstoffkreisläufe betrachten. Sie legte das Schwergewicht aber noch mehr als ihre Vorgängerin auf den SNR. Auf Druck der SPD bzw. der Landesregierung Hessen und des Bundeskanzleramts wurde die Frage der Wiederaufbereitung aus dem Auftragsbeschluß entfernt.

Wie die KE8 wollte auch die KE9 nicht bei der Beschreibung des Sachstandes stehenbleiben, sondern Bewertungen vornehmen. Aber sie konzentrierte sich in ihrem Auftrag auf die Auswirkungen des SNR, vor allem unter dem Sicherheitsaspekt.

Diese widersprüchliche Einbettung in die Tradition der KE8 machte sich vor allen an den Studien fest, die von der KE9 zu betreuen waren.

b) Zweites strukturierendes Element: Neuland Parallelforschung

Die gewichtigste Hypothek der KE8 waren die Studien, die von der KE9 betreut und die ihr unter anderem die Möglichkeit geben sollten, auf Basis ausreichender Information eine parlamentarische Entscheidung zum SNR zu empfehlen. Zur Wiederholung: Die KE8 hatte zwei Studien empfohlen, die im Anschluß an die Kommission auch vergeben worden waren und die eine unterschiedliche Beteiligung von Brütergegnern vorsahen.

Die eine Studie sollte das Risiko des SNR 300 erforschen und mit dem eines Leichtwasserreaktors vergleichen (13). Hierzu waren zwei Forschungsgruppen beauftragt worden; davon setzte sich eine aus profilierten "Counter-Experts" zusammen (14). Die andere Studie sollte die einschlägige Literatur daraufhin durchsuchen, ob Hinweise zu finden wären, die eine höhere Energiefreisetzung bei einem GAU des SNR vermuten lassen, als sie bislang für die Auslegung angenommen wurde. Diese Studie sollte einem kritischen "Review" bei Beteiligung von Brütergegnern unterzogen werden.

Von diesen Studien (15) und ihrer spezifischen Organisationsform wurde die KE9 stark geprägt. Die Begleitung dieser Studien bestimmte weithin die Arbeit der KE9, so daß die Modalitäten der Studienvergabe im Vorfeld ein strukturierendes Gewicht erhielten. Vor allem stellte es eine Strukturierung dar, deren Gestalt aus der politischen bzw. wissenschaftlichen Erfahrung nicht bekannt war. Weder die Akteure (Beteiligung der Gegner) noch das Thema (Risiko des SNR) noch

das Verfahren (zwei Forschungsgruppen, die einer gemischten Kommission zuarbeiten sollten) hatten einen hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Routine.

Schon im Vorfeld wurden dabei die später entscheidenden Probleme deutlich und prägten entsprechend früh die Wahrnehmung und die Handlungsweisen der Beteiligten: Es war dies zum einen die Zeitfrage: Wann sollen die Voten der Forschungsgruppen zum Risiko des SNR 300 mit welchem Aufbereitungsgrad vorliegen? Zum zweiten stellte sich schon da die Koordinationsfrage: Wie sollen die beiden Forschungsgruppen sich koordinieren und wie sollen die über die ganze Republik versprengten Skeptiker zu einer einheitlichen Arbeitsgruppe formiert werden? (16) Beide Probleme verlangten nicht nur juristische oder organisatorische Lösungen, sondern bargen politischen und gruppenspezifischen Sprengstoff. Die noch zu bildende "Forschungsgruppe Schneller Brüter" (im folgenden: FGSB) mußte mit der "Gesellschaft für Reaktorsicherheit" (im folgenden: GRS) kooperieren, die bislang das bundesweite Monopol auf die ingenieurwissenschaftliche Politikberatung in Sachen Kernenergie innehatte. Dabei war unklar, in welchem Maße Birkhofer als Exponent der GRS neben der offiziellen Oberleitung der gesamten Risikostudie und der faktischen Führung der GRS-Gruppe auch die FGSB zu lenken haben würde. Die FGSB wurde von dem Münchener Physiker Benecke koordiniert, den Ueberhorst ins Spiel gebracht hatte (17). In diesem Zusammenhang kamen auch schon im Vorfeld der KE9 Probleme zwischen FGSB und BMFT auf, bei denen es um die Vertragsgestaltung und um die Überlassung von SNR-relevanten Unterlagen ging (18). Schließlich wurden aber Mittel zur Verfügung gestellt (Auftrag für die GRS und Zwischenfinanzierung für die FGSB).

c) Drittes strukturierendes Element: Trennung von SNR und Brüterwirtschaft im Auftrag

Parallel zum Anlaufen der Studien, also noch weit vor der rechtskräftigen Einsetzung der KE9, wurde deren Auftrag konzipiert. Ursprünglich war daran Ueberhorst noch beteiligt, der aber zwei Monate nach Beginn der Legislaturperiode aus dem Bundestag ausschied. Der Auftrag sah folgende Punkte vor: In Fortsetzung der Arbeiten der ersten Kernenergie-Enquete sollte die Kommission auf Grundlage der in Auftrag gegebenen Gutachten eine Empfehlung zur Inbetriebnahme des SNR 300 erarbeiten. Sie sollte ferner die beiden fortgeschrittenen Reaktorlinien insgesamt und langfristig bewerten und daraus energiepolitische Empfehlungen ableiten. Sie sollte eine umfassende Auswirkungsanalyse von verschiedenen Energieversorgungsstrukturen, einschließlich ihrer weltweiten Dimension, erstellen (19).

Mit diesem Auftrag versuchte man, der KE9 ein eigenes Profil zu geben: Die Aufgaben waren präziser benannt als in der KE8, und eine Zuspitzung auf die Frage, was dem Bundestag in Sachen SNR 300 zu empfehlen wäre, ist deutlich zu erkennen. Daraus ergab sich dann das grundlegende Moment in der Kommissionsstruktur: die Trennung der Beurteilung des SNR von der Beurteilung der Brüterwirtschaft insgesamt (20). Dies geht auch auf eine Strukturierung durch die KE8 zurück, wodurch deren Kompromisse erst möglich geworden waren. Die Trennung von SNR und Brüterwirtschaft insgesamt wurde in der KE9 konsequent erweitert: Die Trennung erfolgte zeitlich, denn

der Auftrag schrieb ein vorgezogenes Votum zur Inbetriebnahme des SNR 300 bis Juli 1982 vor, der Rest sollte bis Juli 1983 folgen. Sie war methodisch gegeben, denn über die Empfehlung zum SNR 300 sollte anhand der Studien, über die anderen Fragen im Zusammenhang der Beurteilung der Brüterwirtschaft sollte anhand von Anhörungen und Gutachten entschieden werden; schließlich war sie auch sachlich gegeben, denn verfolgt man die Entwicklungen der Fragestellung zum SNR 300 während der KE9, so rückte dabei immer mehr der Aspekt Sicherheit nach vorne, bis er am Ende nur noch als alleiniges Kriterium angelegt werden sollte. Andere Momente der Beurteilung traten dahinter zurück. Und andere Punkte des Auftrages - wie z.B. die Bewertung des THTR - fielen dem ganz zum Opfer. Bereits im Vorfeld hatten unterschiedliche Koalitionen dafür gesorgt, daß die zu dem Zeitpunkt brennenden Fragen der Kernenergie-Kontroverse **nicht** in den Auftrag der KE9 gelangten. Weder konnte sich die KE9 um die Wiederaufarbeitungsanlage kümmern, für die ein Standort und eine Größenordnung gesucht wurden (21), noch konnte sie das atomrechtliche Genehmigungsverfahren behandeln, das zu dem Zeitpunkt gerade "abgespeckt" wurde (22), noch wurde die "Dritte Fortschreibung des Energieprogramms" zu ihrem Thema, obgleich sie in deutlichem Gegensatz zur energiepolitischen Linie des Berichts der KE8 gehalten war (23).

d) Viertes strukturierendes Moment: Zusammensetzung

Wie die KE9 personell zusammengesetzt sein sollte, warf im Vorfeld mehrere Probleme auf, deren Lösung mehr oder weniger nachhaltig die Kommissionsentwicklung strukturierte. Einmal wollte die Union die Loyalität "ihrer" Sachverständigen in diesem Durchgang besser sichern. Sie beteiligte sich nicht an der Aufstellung einer gemeinsamen Sachverständigenliste, sondern benannte eigene Kandidaten, wobei sie bis auf Birkhofer nicht auf sachverständige Mitglieder der KE8 zurückgriff, sondern neue Experten gewann (24). Um Häfele dennoch in die neue Kommission zu bekommen, mußte die Zahl der Sachverständigen insgesamt erhöht werden. Denn er wurde von den Regierungsfractionen benannt, die aber deshalb nicht auf einen "ihrer" Sachverständigen aus der KE8 verzichten wollten (25).

Vor allem das im neuen Auftrag hervorgehobene Sachgebiet Ökonomie erforderte zusätzliche Abdeckung. Dem kam man mit der Berufung eines Energiewirtschaftlers nach.

Die Besetzung des Vorsitzes stellte ein doppeltes Problem dar. Zum einen hatte die Union nunmehr Anspruch auf den Vorsitz, da sie nach parlamentarischem Brauch als die stärkste Fraktion den Vorsitzenden der ersten EK in der neunten Legislaturperiode stellen durfte. Diese Klippe wurde durch Vorziehen der Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" umgangen. Zum anderen tauchte durch den Weggang Ueberhorsts ein personeller Engpaß auf. Denn die Übernahme des Vorsitzes durch Schäfer brachte das Dilemma mit sich, daß ein Skeptiker durch die Moderatorenrolle absorbiert war, die Berufung eines weiteren Skeptikers aus Reihen der SPD-Fraktion aber nicht konsensfähig war. Die erfolgte Besetzung des dritten SPD-Sitzes mit einem Kompromißkandidaten - Kübler - bedeutete, auf den "Flügelmann" zu verzichten (26). Schäfer war nun der einzige ausgewiesene Brüterkritiker bei den Abgeordneten, und der war in die Rolle des Vorsitzenden eingebunden (27). Hinzu kam, daß Ueberhorst auch nicht - wie ge-

plant - durch Aufgaben bei der Koordination der Forschungsgruppen an die KE9 gebunden werden konnte.

Bis auf diese Umdispositionen bei der SPD und den Wechsel des CSU-Abgeordneten blieb die Parlamentarierbank gleich. Der Stab hingegen änderte sich zur Hälfte (28). Dabei blieben die Prinzipien gewahrt (Einbindung von Institutionen, Proporz der Parteien, Spektrum der Sachgebiete), aber letztlich wurde der Stab doch zu einer mehr punktuell zuarbeitenden Instanz, die nicht mehr über den Gestaltungsspielraum wie in der KE8 verfügte.

Schließlich setzte sich die Kommission wie folgt zusammen: Bei den Parlamentariern kamen zu den "alten" Mitgliedern Schäfer, Stavenhagen, Gerstein, Laermann, Reuschenbach, für den gegen Ende der KE9 noch der Abgeordnete Vosen zur Kommission stieß, die Abgeordneten Kübler (SPD) und Kraus (CSU) hinzu. Bei den Sachverständigen wurden die übernommenen Mitglieder Häfele (29), Altner, Meyer-Abich, von Ehrenstein, Birkhofer und Pfeiffer ergänzt durch Stoll (Alkem GmbH) (30), Michaelis (vormals Europäische Gemeinschaft, nun Universität Köln, der in der ersten Kernenergie-Enquete den begleitenden Arbeitskreis der CDU geleitet hatte) und Schneider (Universität Köln und späterer Vorsitzender des Sachverständigenrats für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (31).

Insgesamt ging durch die neue Zusammensetzung von Kommission und Stab das vermittelnde Moment zurück. Mit der Besetzung der Sachverständigenbank signalisierte die Union, daß sie einer Entwicklung wie in der KE8 nicht erneut tatenlos würde zuschauen wollen. Die Zeichen standen auf Polarisierung, und die parteipolitischen Grenzen erhielten stärkeres Gewicht.

e) Fünftes strukturierendes Moment: Lerneffekte der Beteiligten

Einen Akteur, der aus dem Verlauf der KE8 Schlußfolgerungen gezogen hatte, habe ich genannt: Die Unionsfraktion blieb bei ihrer energiepolitischen Position "Nicht Wackeln!", aber sie änderte ihre organisatorische Marschrichtung (32).

Weitere Schlußfolgerungen ergaben sich aus der Wirkung, die der KE8 beschieden war: Der Bundestag arbeitete parallel zur Vorbereitung der KE9 am Bericht der KE8. Das Schicksal, das deren Positionen und Empfehlungen in den Ausschüssen und bei den Regierungsinstanzen beschieden war, führte auf der Regierungsbank in der KE9 zu einer allgemeinen Ernüchterung darüber, was ein Kommissionbericht überhaupt bewirken konnte (32a). Schon in den Reden wurde eines deutlich: Die Arbeit in der KE9 wurde nun zum parlamentarischen "business as usual", sie wurde nicht mehr zum Aufbruch zu neuen Ufern stilisiert.

Die Medien waren durch das Ende der KE8 sensibilisiert für Institution und Thema. Sie richteten ihre Aufmerksamkeit aber eher auf eine mögliche politische Überraschung, wie sie das Ende der KE8 mit sich gebracht hatte. Die Problematik selbst war mittlerweile ein wenig aus den Schlagzeilen gerückt (33).

f) Sechstes strukturierendes Moment: Kommissionsinterne Arbeitsteilung

Eine weitere organisatorische Schlußfolgerung aus der KE8 zeigte sich darin, daß die KE9 zwar ihrerseits aus dem Auftrag ebenfalls Arbeitsfelder ableitete, diese aber sechs sogenannten "Unterkommissionen" zuordnete, die analog zur Gesamtkommission zusammengesetzt waren (34) und denen ein formalisiertes Prozedere verordnet wurde. Sie waren z.B. gehalten, eine Tagesordnung aufzustellen und den Ablauf zu protokollieren (35). Anders hatte es die KE8 gehalten, die ihre Arbeitsgruppen den Sachverständigen und deren Selbstorganisation überlassen hatte. Ein Rest dieses ursprünglichen Ansatzes war in der "Arbeitsgruppe Modelle" zu spüren, in der sich sachverständige Kommissionsmitglieder und zusätzliche externe Experten um eine ökonomische Modellrechnung bemühten.

Schließlich war mit der Einrichtung von Unterkommissionen auch eine zeitliche Arbeitsteilung verbunden: Im Hinblick auf die zuerst fällige Stellungnahme zum SNR 300 entfalteten nur zwei der Arbeitsgruppen besondere Aktivitäten (36), vor allem die "UK 1" mit dem Titel "Auswertung der Gutachten zum SNR 300/Empfehlung zur möglichen Inbetriebnahme des SNR 300", die sich besonders um die Studien zu bemühen hatte. Im September 1981 legte die KE9 fest, daß die Abgabe eines Votums auf Grundlage der Studien im April/Mai 1982 erfolgen sollte (37). Bis dahin - so die zeitliche Strukturierung - sollte die KE9 im Zeichen des Brüters stehen. Für die weiteren Beratungspunkte, wie THTR oder Proliferation, wurden Anhörungen anberaumt. Sie fielen zwar nicht aus der Planung der KE9, aber sie waren nicht Teil des Katalogs prioritärer Fragen.

g) Zusammenfassung der Strukturierung: Probleme deutlich, aber nicht bedrohlich

Die Situation der KE9 zu Beginn ihrer eigentlichen Arbeit im September 1981 (38) kann man durchaus als "offen" charakterisieren. Alle Probleme, die das Kommissionsgeschehen prägen würden, waren bereits deutlich erkennbar:

- Wachsender Außendruck durch soziale Interessen und politische Organisationen schränkten den Spielraum der KE9 ein.
- Die KE9 hatte sich ein umfangreiches Arbeitsprogramm gegeben, in dem man sich aber vor allem auf den SNR konzentrierte.
- Die Parlamentarier, vor allem die der Union, folgten sehr viel stärker politischen Zielen und setzten dies organisatorisch um.
- Die parallele Organisation der Risikostudien erwies sich schon zu Beginn als unerprobt und folglich wenig belastbar. Zwischen den Studiengruppen, aber vor allem zwischen FGSB und BMFT, kam es zu erheblichen Disharmonien.

Die Probleme deuteten sich an; doch dies ist eine aus der Rückschau formulierte Sicht. In der KE9 selbst konnte man noch meinen, daß mit dieser Strukturierung ein halbwegs erträglicher Arbeitsprozeß begonnen hatte, der gegen vielerlei Widerstände in Gang gesetzt worden war. Die Widerstände waren nicht bedrohlich, sie erforderten kein sofortiges Handeln oder Umschwenken.

Für jedermann spürbar hatte sich jedoch der Stil geändert (39): Es gab zwar wenige offene Auseinandersetzungen, und alle Detailprobleme im Zuge der Vorbereitung, Konstituierung und Strukturierung wurden verhältnismäßig leise und schnell erledigt. Aber dies war auch Ausdruck einer eher nüchternen Abwicklung anstehender Aufgaben (40). Dadurch gewann die KE9 aber an Profil - sie war von Beginn an keine Fortsetzung der ersten Kernenergie-Enquete, keine "Perspektiv-Kommission" unter den wesentlich schlechteren Voraussetzungen der neunten Legislaturperiode. Sie entwickelte das eigene Profil einer "Exekutiv-Kommission", die präzise eingegrenzte Aufgaben unter schlechten Bedingungen möglichst gut erfüllen wollte.

3.1.4. September '81 bis Juni '82: Informierung und Terminierung

Mit dieser nach wie vor verhältnismäßig offenen Struktur ging die KE9 im Herbst 1981 an ihre Arbeit. Dabei zeigte sich sehr schnell, wo der Fluchtpunkt von Rahmenbedingungen und Binnenstruktur lag: in der Frage, ob der Bundestag einer Inbetriebnahme des SNR 300 zustimmen sollte oder nicht. Die Phase, in der die KE9 die Grundlage für eine Beantwortung dieser Frage zu legen versuchte und in der sie sich selbst anhand der Studien entsprechend sachkundig machte, wurde im Juni 1982 beendet. Im Verlauf dieser Informierung wurden heftige Auseinandersetzungen um ihre Terminierung geführt.

a) Rahmenbedingungen der Kommissionsarbeit

Außerhalb der KE9 entwickelte sich alles weiterhin so, wie eingangs angedeutet:

- Die Nuklearindustrie befand sich in der Offensive, wie eine erste neue Baugenehmigung nach dem "Konvoi-Prinzip", der Fortschritt der Standortsuche für eine Wiederaufarbeitungsanlage oder der Baubeginn für ein Zwischenlager zeigten (41).
- Das Klima in der Regierungskoalition und in den Fraktionen verschlechterte sich, wobei die Streitpunkte aber weniger in der Energiepolitik, sondern mehr in der Sicherheits- und Wirtschaftspolitik zu suchen waren (42).
- Die Verhandlungen um eine Finanzierung des SNR 300 gestalteten sich hart und kompliziert. Das von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) eingebrachte Junktim von Aufgabe des parlamentarischen Vorbehalts und ihrer Erhöhung der Beteiligung an der SNR-Finanzierung (43) führte zu einem Arrangement im Januar 1982, das die Problematik in das Regierungssystem hinein verschob. Die EVU wollten zwar einen höheren Beitrag leisten, der aber erst dann fließen sollte, wenn der Vorbehalt des Bundestages gegenüber der Inbetriebnahme des SNR 300 gefallen war; bis zu einer entsprechenden Parlamentsentscheidung erklärte sich der BMFT bereit, die Finanzierungslücke zu überbrücken, indem er die entsprechenden Haushaltsmittel für den SNR 300 aus den kommenden Jahren vorzuziehen plante (44). Wenn der Vorbehalt dann gefallen wäre und die EVU ihren versprochenen höheren Beitrag geleistet hätten, würde der Bundeshaushalt dann entsprechend weniger belastet, und das überzogene Konto wäre wieder ausgeglichen (45). Dies war recht riskant für den BMFT, denn er machte eine Rechnung mit dem Parlament bzw. mit der KE9 als einem Partner. Er ging mit dieser Zusage davon aus, daß im Herbst der Bundestag einer Inbetriebnahme zustimmen würde und damit die EVU in die Finanzierung einrücken müßten (46).

Alle drei Entwicklungen waren einer gründlichen Prüfung der Sachlage rund um den SNR und der Erarbeitung eines umfassenden Konzeptes nicht sonderlich förderlich. Die Schere zwischen den verbleibenden Möglichkeiten der KE9 angesichts des ständig wachsenden Druckes von außen und den Notwendigkeiten angesichts der intern zu bearbeitenden komplizierten und brisanten Problematik klaffte immer weiter auseinander.

b) Informierungswege der zweiten Kernenergie-Enquete

Im "Arbeitsfeld 1", d.h. in der entsprechenden Unterkommission, begleitete die KE9 die Studien, was sich als zusehends schwieriger herausstellte. Die Vertreter der parallel arbeitenden Forschungsgruppen zum Risiko wurden wiederholt angehört und die Ergebnisse im Kommissionsplenar bzw. in der UK 1 diskutiert (47).

Die Frage der "Obergrenze" wurde durch einen Literaturbericht aus der Kernforschungszentrum Karlsruhe zu beantworten versucht, der dann plural begutachtet werden sollte (48): zum einen durch den Nestor der deutschen Kernphysik, den emeritierten Professor Heinz M. Maier-Leibnitz, zum anderen von einem Mitglied der Bremer Gruppe der FGSB, Richard Donderer (49). Die beiden Gutachter trafen vor der Kommission aufeinander und stellten ihre unterschiedlichen Bewertungen der Befunde im Karlsruher Literaturbericht einander gegenüber. Diese Begegnung war für den Stand der Kontroverse und für das Klima in der Kommission prägend und zugleich signifikant - bis hinunter zu den Äußerlichkeiten dieses denkwürdigen Aufeinandertreffens (50).

Zu den anderen Feldern, die der Kommission zu klären oblagen, wie z.B. dem THTR oder den volkswirtschaftlichen Aspekten der Energieversorgung, wurden ebenfalls Anhörungen veranstaltet (51), die aber im weiteren Kommissionsablauf unaufgearbeitet blieben und die Diskussion nicht weiter beeinflussten. Ihr Ergebnis wurde lediglich in der abschließenden Materialsammlung dokumentiert.

Mit der "Arbeitsgruppe Modelle", einer ausgelagerten Gruppe von sachverständigen Kommissionsmitgliedern und externen Experten, die sich um die "ökonomische Ansteuerung der Szenarien" aus der KE8 bemühte, ist noch ein wenig von der alten Arbeitsorganisation der KE8 erhalten geblieben. Aber auch deren Arbeit blieb ohne Rückwirkung auf den Ablauf der Arbeit (52). Ihr Ergebnis ist in einem gesonderten Bericht dokumentiert (53).

Was sich außerhalb der Frage des Votums zur Inbetriebnahme in der KE9 tat, machte lediglich negativ deutlich, daß die KE9 den noch bei der Strukturierung relativ offenen Horizont der Thematik nicht würde ausfüllen können. Die ins Auge gefaßte umfassende Bewertung der Energieversorgungssysteme schnurrte zusammen zur sicherheitsbezogenen Verträglichkeitsprüfung des SNR 300. Die KE9 fand nicht die Verknüpfung zwischen den einzelnen Feldern, Fragen und Ansätzen und konnte damit auch keine gesonderte Identität angesichts des zunehmenden Drucks in Sachen Brüter aufbauen. Es wurde zunehmend deutlicher, daß der Sinn der Kommission für die einen le-

diglich darin bestand, den Vorbehalt zu Fall zu bringen und eine positive Entscheidung über die Inbetriebnahme vorzubereiten, und für die anderen darin, den Vorbehalt gegen eine Revision zu schützen, also eine Entscheidung herauszuschieben oder eine negative Entscheidung über die Inbetriebnahme herbeizuführen.

c) Terminkrise (54)

Im Mittelpunkt stand also die Arbeit am Votum und in dessen Vorfeld die Begleitung der risiko-orientierten Analyse des SNR, die zur hauptsächlichsten kognitiven Grundlage des Votums werden sollte.

Schon sehr früh, im November 1981, wurde ruchbar (55), daß die FGSB Probleme mit dem Abgabetermin für ihren Teil der Studie bekommen würde. Die einen begründeten dies aus der der Konstruktion der Forschung, d.h. aus der getrennten Auftragsvergabe, den Schwierigkeiten bei der Beschaffung der notwendigen Unterlagen und aus der Kooperation mit der GRS (56). Die anderen führten die unzureichende Einarbeitung der FGSB-Mitglieder, ein überdimensioniertes Arbeitsprogramm und die zu große Heterogenität innerhalb der FGSB als Gründe ins Feld (57). Woran auch immer die Schwierigkeiten hauptsächlich gelegen haben mochten, es wurde der Kommission und darüber hinaus recht bald deutlich, daß zu dem geplanten Zeitpunkt weder ein gesonderter Endbericht der FGSB vorliegen würde noch ein gemeinsamer Bericht mit der GRS (58).

Anfang 1982 spitzte sich die Situation so zu (59), daß ein Teil der FGSB mit der Einstellung der Arbeit drohte, falls nicht ausreichende Zeit für die Analyse und Beschaffung der Datengrundlage sichergestellt würde. Es war die Bremer Gruppe, die ihren Schwerpunkt auf die empirische Arbeit gelegt hatte und deshalb auf Unterlagen wie Rechnerprogramme und Testdaten angewiesen war, und die nicht mehr sah, daß sie im April oder Mai ein akzeptables Ergebnis würde vorzeigen können.

Dies kollidierte mit der Verengung des Spielraums aufgrund der mittlerweile ins Auge gefaßten Lösung für die Finanzierungsprobleme beim SNR 300 (60) und eskalierte schließlich zur Terminkrise. Deren Verlauf verkürzte die knappe Arbeitszeit der KE9 um ein weiteres. Sie warf organisatorische und politische Probleme auf, deren Lösungen unter dem Aspekt der Zeit, der Gruppendynamik und der Motivation auf Kosten der inhaltlichen Arbeit gehen mußten. In dieser Krise war die KE9 in besonderer Weise gefordert. Sie konnte die inhaltliche Arbeit der Parallelforschungsgruppen nicht ersetzen, griff aber organisatorisch und politisch in deren Geschicke ein (61). Altner, der in der KE9 die Rolle eines Vertreters der FGSB übernommen hatte, legte ein neues Konzept der FGSB bzw. der Bremer Gruppe vor, das eine - noch zu finanzierende - Verlängerung ihrer Arbeit um sechs Monate vorsah, um die empirischen Fragen im Zusammenhang mit dem Risiko eines SNR 300 aus Skeptikersicht bearbeiten zu können (62). Er verknüpfte dies mit einer Rücktrittsdrohung, der sich von Ehrenstein und Meyer-Abich anschlossen. Die KE9 stand in einer Zerreißprobe (63).

Die darauf im März einsetzende Verlängerungsdebatte innerhalb der Kommission (64) wurde zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung, in der die Machtverhältnisse innerhalb der KE9 bloßgelegt wurden. Es gab zwei Positionen: Die eine plädierte für eine Verlängerung der Frist für die FGSB, so daß nach Abgabe ihrer Studie zu Anfang September 1982 die KE9 noch im Laufe des September ihr Votum abgeben sollte. Auch in diesem Ablauf war keine Zeit mehr für die Rezeption der FGSB-Studie oder für den Abgleich mit den GRS-Ergebnissen vorgesehen.

Die andere Position hielt am ursprünglichen Zeitplan fest: Abgabe der Studien im April - woran sich die GRS auch halten wollte - und anschließend das Votum der KE9. Die FGSB könnte - so diese Position - ihre später fertiggestellten Ergebnisse nachträglich in die KE9 und direkt in den Bundestag eingeben.

Die Meinungs- und Mehrheitsbildung gestaltete sich - für die KE9 insgesamt wie auch für das einzelne Mitglied - sehr schwierig (65). Dies zeigte sich vor allem auf der SPD-"Bank". Da der Vorsitzende für eine Verlängerung eintrat, der BMFT (Andreas von Bülow - SPD -) aber vehement dagegen stritt (66), entstand eine Auseinandersetzung innerhalb der SPD-Fraktion, die auf die Entscheidung hinauslief, ob an dieser Frage für alle SPD-Abgeordneten in der KE9 Fraktionsdisziplin gelten sollte, und wenn ja, auf welche Position man sich festlegt (67). Schäfer gelang es, die Regierungs-Bank im engeren Sinne auf eine Verlängerung zu verpflichten (68), aber es gelang ihm nicht, darüberhinaus z.B. Häfele dafür zu gewinnen. So ergab sich in der Abstimmung der Kommission über die Fristlängerung für die FGSB ein Patt von 8 : 8 Stimmen (69). Damit war der Antrag auf Verlängerung abgelehnt, und es galt die alte Fristenregelung. Der Kern der Skeptiker verließ, wie angedroht, die KE9, die nun vor der Auflösung stand (70). Schäfer erreichte daraufhin - gegen erhebliche Widerstände der Fraktion - einen Beschluß des Bundestagesplenums, in dem eine Verlängerung der Kommissionsarbeit bis September 1982 zugestanden wurde. Um die Allianz von Union und Sachverständigen in der KE9 auszuschalten, mußte er also über das Bundestagsplenum gehen, weil er nur hier eine Mehrheit bekommen konnte (71). Aus dem Verlängerungsbeschluß des Bundestages ist überdies eindeutig erkennbar, daß das Votum der Kommission über die Inbetriebnahme auf dem Kriterium Sicherheit beruhen sollte, also keine weiteren Aspekte für die Entscheidung über den Vorbehalt maßgebend sein sollten (72).

Daraufhin kehrten die Skeptiker auf der sachverständigen Seite wieder in die Kommission zurück. Das BMFT vergab einen neuen Auftrag an die FGSB (73), und auch der Unterlagentransfer schien im weiteren dann effektiver organisiert gewesen zu sein.

Die GRS gab ihre Studie termintreu im April ab (74); die FGSB erst im September (75). Von daher konnte das Skeptikervotum gar keinen nachhaltigen Einfluß mehr auf die Entscheidung der KE9 ausüben. Denn schon im Sommer wurde an den Voten und an den Koalitionen, die sie tragen sollten, gefeilt. Auch ein von der Kommissionsleitung initiiertes Versuch im Juni, die Ergebnisse der beiden Studien inhaltlich zusammenzuführen, erbrachte kein substantielles Ergebnis der Einigung, wiewohl es als Beispiel dafür genommen wurde, daß es grundsätzlich durchaus möglich gewesen wäre, gemeinsame Befunde zu erarbeiten (76).

Der Terminstreit geriet damit zu einer Art Nagelprobe für die letztliche Abstimmung über die Empfehlung zur Inbetriebnahme (77). Er zog die dünne Decke der sachbezogenen Gemeinsamkeiten weg und legte die politischen Verhältnisse bloß. Aus ihm konnten die Mitglieder einige Schlußfolgerungen ziehen, die sich dann im weiteren Verlauf bestätigten:

- Schlußfolgerung 1: Die Skeptiker haben in der KE9 nur eine schmale Basis, nämlich vier Stimmen. Kübler ist nicht fest einzuordnen. Auf ihn kann nicht voll eingerechnet werden. Auch innerhalb dieser kleinen Gruppe unterscheiden sich noch die Positionen und Loyalitäten, so z.B. zwischen Altner und Meyer-Abich.
- Schlußfolgerung 2: Um diese Basis zu erweitern, brauchen die Skeptiker starken politischen Druck aus der SPD-Fraktion, der schon bei der relativ unbedeutenden Frage der Verlängerung nicht einfach zu erzeugen ist.
- Schlußfolgerung 3: Vorausgesetzt, auf diesen unterstützenden Druck könnte auch bei größeren politischen Entscheidungen gerechnet werden - was nicht unbedingt vorauszusetzen ist -, so kann allenfalls ein Patt erzwungen werden.
- Schlußfolgerung 4: Ein konsensfähiges Arrangement mit dem Effekt einer Mehrheit über die positionellen und parteipolitischen Grenzen hinweg scheint ausgeschlossen. Dies hätte in der Terminfrage erprobt werden müssen. Das Ende des Terminstreits zeigt den Grad der Konfrontation und verfestigt ihn zugleich.
- Schlußfolgerung 5: Die Position, die eine Inbetriebnahme für verantwortbar hält, hat eine solide Ausgangsbasis. Drei Parlamentarier und drei loyale Sachverständige bilden den Grundstock. Offensichtlich ist außerdem die Gefahr gering, daß Birkhofer und Häfele wieder in übergreifende Arrangements einbezogen werden könnten. Die erreichte Konfrontation macht einen Schulteranschlag, wie er die KE8 geprägt hatte, unwahrscheinlich. Nach der Abstimmung in der Terminfrage ist dementsprechend die Gefahr der Isolation einer harten Pro-Gruppe weitgehend gebannt. Unter diesen Umständen ist auch im weiteren ein Patt allemal gesichert.
- Schlußfolgerung 6: Da aber ein Patt, wie sich in der Terminfrage gezeigt hat, nicht unbedingt ausreicht, um das Ziel, Befürwortung der Inbetriebnahme, durchzusetzen, muß man den inhaltlichen Differenzierungsprozeß in der anderen Gruppe, der der SPD-nahen Mitglieder, beschleunigen, um es schwerer zu machen, in der KE9 und auch auf anderen Ebenen, wie z.B. dem Bundestagsplenum, politische Mehrheiten zu erzwingen.
- Schlußfolgerung 7: Ein komplexes Arrangement über die Fronten hinweg ist für ein positives Votum zur Inbetriebnahme nicht notwendig (da Hoffnung auf eine Mehrheit für die Inbetriebnahme ohne wenn und aber besteht), nicht sinnvoll (da bei Versuchen dazu der harte Kern der Brüterbefürworter auseinanderbrechen würde) und nicht möglich (wie sich bereits bei der vergleichsweise milden Terminfrage gezeigt hat).

Damit stellte sich die Situation in der KE9 für jedes der beiden Lager in der Frage Befürwortung oder Verhinderung einer Inbetriebnahme des SNR 300 so dar:

- Wenn die Gegner einer Inbetriebnahme eine Mehrheit der Befürworter verhindern können, dann allenfalls mit einer Formel, für die sie auf höheren politischen Ebenen Druck auf die disponiblen Mitglieder der Kommission mobilisieren können. Ihre Position selbst ist innerhalb der KE9 nicht mehrheitsfähig, sie könnten aber eventuell einen Beschluß über die bedingungslose Aufhebung des Vorbehalts mit einem eigenen, kompromißorientierten Beschluß, der die Unterstützung beispielsweise der Fraktion hätte, blockieren. Damit wäre die "Zwentendorf-Mehrheit" überdeutlich demonstriert. Diese Aussicht ist unsicher und wenig vielversprechend.

- Die Befürworter einer Inbetriebnahme sind alleine nicht mehrheitsfähig; sie müssen die disponiblen Mitglieder der Koalition für eine gemeinsame Position "Aufhebung des Vorbehalts" zu gewinnen suchen. D.h., sie müssen den externen politischen Druck von Seiten der Fraktion auf sie zu mindern versuchen und sie in ihrer Position zur Kernenergie nicht verprellen. Es besteht nur eine geringe Wahrscheinlichkeit, daß Häfele und Meyer-Abich aufgrund des offenkundigen Patts sich etwas Gemeinsames einfallen lassen. Dies ist unwahrscheinlich, wie die Terminkrise gezeigt hat, aber nicht unmöglich.

Vor allem aber war jedem deutlich geworden: Wenn bei einer vergleichsweise marginalen Angelegenheit wie der Verschiebung um einige Wochen die Wogen so hoch gingen und der BMFT derart massiv einstieg, dann würde er bei der wirklichen Entscheidung über die Empfehlung zur Inbetriebnahme noch etliche Hebel mehr in Bewegung setzen. Es hieß also, sich in mehrerer Hinsicht für harte Auseinandersetzungen zu wappnen.

3.1.5. Juni '82 - September '82: Beschlußfassung in turbulentem Umfeld

Die Zeit zwischen Juni 1982 und September 1982 war damit ausgefüllt, daß Voten der Kommission zur Inbetriebnahme vorbereitet, geschrieben und verhandelt wurden. Dies geschah in einer äußerst bewegten politischen Landschaft - bezogen auf den Brüter wie auch auf die parlamentarischen Kräfteverhältnisse.

a) Rahmenbedingungen

Das Ende der sozialliberalen Koalition schien ab Mitte des Jahres 1982 nur noch eine Frage der Zeit zu sein (78). Damit war noch nicht klar, wann und zu welchem Anlaß und wie schnell es zu einem Regierungswechsel kommen würde. Aber die politischen Fronten lockerten sich merklich auf.

In Sachen Brüter hingegen blieb zunächst alles beim Alten: Kaum war das geschilderte Finanzierungskonzept durchgesetzt, wurden neue Schätzungen und Forderungen bekannt (79). Insgesamt summierten sie sich für beide Reaktorlinien zu einer Deckungslücke von vier Milliarden DM (80). Nun setzte sich in der Spitze des BMFT die Ansicht durch, daß das Ende der Fahnenstange speziell für den SNR 300 erreicht wäre. Auf Grundlage einer Neubewertung, die außerhalb der Amtshierarchie erstellt wurde, machte sich der Bundesminister für Forschung und Technologie, Andreas von Bülow, für einen Rückzug aus der Förderung stark (81). Bundeskanzler Schmidt plante, zusammen mit den Ministerpräsidenten der Länder eine Entscheidung zwischen den beiden Möglichkeiten des weiteren Vorgehens im nationalen Konsens zu treffen: entweder Ausstieg aus der Brütertechnik oder zusätzliche Mittel, die von allen aufgebracht werden müßten (82). Parallel dazu arbeiteten Haushalts- und Forschungspolitiker aus den Regierungsfraktionen an einem Ausstiegsfahrplan mit einer "Frontbegradigung" (Steger) als Kern (83). Ihre Argumentationslinie dafür war etwa folgende: Der Staat habe Forschungsprojekte von politischer Bedeutung zu fördern. Dies habe er im Fall des SNR 300 auch ausgiebig getan. Zu einer Förderung gehöre auch der prototypische Durch-

lauf des Genehmigungsverfahrens (84). Nun sei ein Punkt erreicht, wo ein Ende des Genehmigungsverfahrens - eben auch ein Teil des Forschungsprojekts - in Sicht sei und das Projekt unter dem Forschungsaspekt zunehmend an Bedeutung verlöre (85). Demzufolge könne sich der Staat Schritt für Schritt aus der Förderung zurückziehen. Wer die Inbetriebnahme wolle, wer einen Nutzen davon habe, der solle auch dafür bezahlen. Derjenige könne dann aber auch zu Recht verlangen, daß von politischer Seite die Hindernisse aus dem Weg geräumt wären, d.h., die Bahn müsse politisch für eine Inbetriebnahme frei sein, folglich müsse der Vorbehalt fallen. Dies sei das einzige, was der Bund noch tun könne, während das Land Nordrhein-Westfalen noch die ausstehende Teilerrichtungsgenehmigung erteilen müsse.

Alle drei Stränge der Brüterdiskussion - im BMFT, im Bundeskanzleramt, in den Regierungsfractionen - wurden aufgrund der akuten Regierungskrise im Herbst 1982 nicht zu Ende geführt. Sie konnten sich aber auf die KE9 dennoch auswirken, weil sie die Labilität der politischen Diskussion verstärkten. Der BMFT war im Sommer 1982 nicht mehr bereit, Garantien für einen Weiterbau auszusprechen. Die SPD zeigte zum gleichen Zeitpunkt in Hessen, daß sie sehr schnell von einem Projekt abrücken konnte. Dort verzichtete sie auf die weitere Forcierung der Planung für eine Wiederaufarbeitungsanlage in Hessen, nachdem die hessische FDP sich für eine Koalition mit der CDU nach den Landtagswahlen ausgesprochen hatte und die SPD sich an entsprechende frühere Koalitionsvereinbarungen nicht mehr gebunden fühlte.

Vor allem aber wußte man nicht, mit welchen neuen Verhältnissen und Bedingungen man nach der Regierungskrise in Bonn würde rechnen müssen. Die Labilisierung machte vor der KE9 nicht halt: Mehrheiten waren nicht mehr an parteipolitische Lager gebunden und konnten sich eher an der Achse Pro-Kontra-Brüter ausrichten. Die Einbindung in Fraktion und Koalition lockerte sich auf und erlaubte neue Muster (86). Im Herbst 1982 waren durch diese Labilität die Möglichkeit und zugleich die Notwendigkeit gegeben, schnell zu handeln, wenn man mit der KE9 noch etwas beim Brüter durchsetzen wollte.

b) Entwicklung der Voten

Diese Gelegenheit wurde mit Erfolg von der Pro-Brüter-Seite genutzt. Die Brütergegner waren von dem nur mühsam errungenen Sieg in der Terminfrage noch wie gelähmt, und ihre Versuche, Fühler in Form konsensfähiger Konzepte in Richtung auf die Pro-Seite auszustrecken, scheiterten (87). Die Pro-Seite war unter Zeitdruck, nutzte die Situation aber zur Offensive.

Häfele entwarf das ursprüngliche Votum der Befürworter mit einer klaren Stoßrichtung: Die KE9 empfehle dem Bundestag, den politischen Vorbehalt aufzuheben, da die Inbetriebnahme des SNR unter dem Sicherheitsaspekt vertretbar wäre - belegt durch die Studie der GRS und gemessen an der Latte, die von der KE8 als Maßstab der Vertretbarkeit festgelegt worden war. Mit diesem Entwurf eines Votums ging man nun auf die als "disponibel" angesehenen Personen in der Kommission zu, denn die Abstimmung der Terminfrage hatte gezeigt: Die Pro-Seite durfte nicht auf das Unionslager beschränkt bleiben, da dies weder eine numerische Mehrheit bringen würde noch in

der Lage wäre, Akzeptanzeffekte im Parlament und in der Öffentlichkeit zu erzeugen. Statt dessen galt es zu dokumentieren, daß die Bejahung der Inbetriebnahme quer durch die Parteien ging und die wichtigsten Interessengruppen, also auch die Gewerkschaften, in eine positive Stellungnahme eingebunden waren.

Die betreffenden Mitglieder der KE9 machten Häfele die Einwerbung ihrer Zustimmung nicht leicht: Reuschenbach (SPD) und Pfeiffer (DGB) banden ihre Unterschrift an substantielle Änderungen, die das Votum in die Nähe der Widersprüchlichkeit rückten, und wollten das gemeinsame Votum mit einer eigenständigen Stellungnahme begründen - Gelegenheit zu nochmaliger Relativierung des Votums. Nach längerem Ringen gelang es: Das befürwortende Votum wurde auch von Reuschenbach (88), Pfeiffer (89) und Laermann (FDP) (90) getragen. Es wurde damit zum Mehrheitsvotum (91).

Auf der anderen, der brückerkritischen Seite, lagen Initiative und Durchführung weitgehend bei Meyer-Abich (92). Er argumentierte in der Frage, ob eine Inbetriebnahme des SNR vertretbar wäre, völlig anders als die Befürworter und zog aus den Studien gänzlich andere Schlußfolgerungen, als es das Häfele-Votum tat. Dabei stützte er sich nicht allein auf das FGSB-Gutachten, sondern versuchte, beide Studien aus kritischer Distanz auszuwerten. In seiner Argumentation ging er aber über den Sicherheitsaspekt hinaus und bezog die Vertretbarkeit eines Risikos auf das Verhältnis von Schaden und Nutzen. Dieses Verhältnis - unter energiepolitischen, technik- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten - rechtfertigte beim SNR 300 nicht den möglichen Schaden. Diese Ausweitung war durch die bisherigen Beratungen in der Kommission überhaupt nicht gedeckt. Meyer-Abich leitete seinen Entwurf des Votums aus einer umfassenden Bewertung des in Frage stehenden Reaktorsystems ab und bettete sozusagen auf der Zielgeraden der Kommission das Urteil in einen Vergleich von Energiesystemen ein. Beides hatte die KE9 nicht geleistet. Das Votum der Skeptiker-Seite stand zwar mit der Philosophie der KE8 und mit dem Auftrag der KE9 in Einklang, nicht aber mit dem Verlauf der KE9.

Zu diesem Votum hätte auch keine Spaltung der Kommission in Mehrheit und Minderheit gepaßt, sondern nur ein Konsens aller über eine Fortführung der zwei Wege aus der KE8. Entsprechende Türen werden in der Begründung des Skeptiker-Votums auch aufgeschlossen. Es werden sogar Andeutungen gemacht, unter welchen Bedingungen eine Inbetriebnahme auch für die Skeptiker-Seite vertretbar erschiene. Damit war ein politischer Ansatz für die Einbeziehung der Frage "Inbetriebnahme" in den Konsens gegeben, wie er in der KE8 gültig gewesen war. Aber keine der Seiten wollte dies noch ernstlich - weder die Pro-Seite noch die Skeptiker.

Jedes Votum, in dessen Rahmen die Inbetriebnahme des SNR 300 abgelehnt worden wäre, hätte, um auch nur ein Patt zu erreichen, des disziplinierenden Drucks der Fraktionsführung bedurft. Aber dafür waren aufgrund des Bruchs der sozialliberalen Koalition während der entscheidenden Wochen im Herbst 1982 keine Zeit und kein Raum mehr.

c) Abstimmung

Im Ergebnis vereinigte die Pro-Seite elf der sechzehn Mitglieder auf ihr Votum, daß eine Inbetriebnahme verantwortbar und der Vorbehalt aufzuheben wäre. Fünf Mitglieder stimmten für die Beibehaltung des Vorbehalts und damit gegen eine Inbetriebnahme (93).

Dies war numerisch und auch von der Verteilung her eindrucksvoll. Für die Aufhebung stimmten Abgeordnete aus allen Fraktionen und die Vertreter derjenigen Interessengruppen, die die Industriegesellschaft tragen: Gewerkschaften und Unternehmensführung, Forschung und Wissensmanagement (94).

Den Protagonisten einer Inbetriebnahme war es damit gelungen, ihre jeweiligen Gegner zu isolieren und ihre - durchaus nicht homogenen - politischen Ziele durchzusetzen: Die Abgeordneten der Union hatten die Koalitionsfront aufgerissen und die linke SPD isoliert. Die Brüter-Befürworter hatten die Brüter-Gegner auf ihren harten Kern zurückgeworfen. Die etablierte Politikberatung hatte die "kritische Forschung" auf das Ghetto ihres engeren Kommunikationszusammenhangs begrenzt.

Auf der Pro-Seite konnten alle Akteure die günstigen Rahmenbedingungen nutzen und dem politischen Überleben des SNR denkbar weitgehende Unterstützung angedeihen lassen.

d) Die Empfehlung im Bundestag

Nach der Abstimmung in der KE9 wurde es zunächst still um die Angelegenheit. Durch die Wirren des Übergangs ging der Sieg der Befürworter in der öffentlichen Wahrnehmung unter - er ließ sich propagandistisch nicht so nutzen, wie sich mancher das vorgestellt hatte. Zunächst stürzte die Regierung Schmidt, und es bedurfte der Etablierung der neuen CDU/CSU/FDP-Regierung, bis im Dezember '82 die Empfehlung der KE9 im Bundestagsplenum diskutiert werden konnte (95).

Der neue BMFT war nicht bereit, die Ausstiegspläne seines Vorgängers weiter zu verfolgen, wenn er auch aus taktischen Gründen zunächst nur eine Zwischenfinanzierung bis zum Ende der Verhandlungen und bis zur Vorlage einer neuen Kostenschätzung garantierte. In den Verhandlungen mit den Energieversorgungsunternehmen, dem Errichter und dem Betreiber sorgte er für einen Weiterbau des SNR 300 und führte dafür auch wiederholt das Votum der KE9 als Argument ins Feld.

Die SPD-Fraktion war befreit von der Last der Regierungsverantwortung und konnte bei der Bundestagsdebatte gegen die Aufhebung des Vorbehalts stimmen (96). Allerdings votierte sie (noch) nicht - wie das Minderheitsvotum - für eine Ablehnung einer Inbetriebnahme, sondern entschloß sich für einen Kompromiß, der einen weiteren Aufschub der endgültigen Entscheidung bei

gleichzeitigem Weiterbau vorsah (97). Nur die harten Brüder-Vertreter in der SPD-Fraktion machten diesen Schwenk nicht mit; so blieb z.B. das Kommissionsmitglied Reuschenbach der Abstimmung fern und schied auch aus der Kommission aus (98). Vier Jahre nach dessen Einrichtung hob im Dezember 1982 der Bundestag den Vorbehalt einer erneuten parlamentarischen Entscheidung über eine Inbetriebnahme des SNR auf (99). Der Weg zu einer Inbetriebnahme des SNR 300 schien frei (100).

e) Alternativen zur konfrontativen Beschlußfassung?

Die Vorgeschichte der unmittelbaren Beschlußfassung zeigt, daß es an einem Konzept für die Kooperation nicht gemangelt hat. Es waren durchaus praktikable Ansätze vorhanden, wie auf Basis der "Philosophie" der KE8 ein konsensfähiges Konzept hätte geschmiedet werden können, das die Frage der Inbetriebnahme nicht mehr ausgeklammert hätte. Es mangelte aber an der Fähigkeit, dieses Konzept zu verhandeln, also die enormen Zugeständnisse zu fordern und zu machen, die eine solche Ausweitung des Konsenses auf die Kernfrage der Auseinandersetzung notwendig gemacht hätte. Von daher blieb nur der konfrontative Weg.

3.1.6. November '82 - März '83: Auslaufen der zweiten Kernenergie-Enquete

Die Legislaturperiode dauerte - mit veränderten Mehrheiten - bis zum März 1983. So lange lief die KE9 weiter. Allerdings war nach der Beschlußfassung über die Voten die Bereitschaft, in die Kommissionsarbeit zeitlich, politisch, persönlich in hinreichendem Maße zu investieren, auf einen Nullpunkt gesunken. Allen öffentlichen Beteuerungen zum Trotz (101) war es bereits im Herbst 1982, bei der Vorlage des "Zwischenberichts" zu der Frage der Inbetriebnahme, völlig abwegig zu erwarten, daß die noch offenen Punkte des Auftrages abgearbeitet werden würden (102).

Es blieb dann auch darauf beschränkt und auch dies nur nach einigem Streit, daß der Stab den in der KE9 erarbeiteten Wissensstand zu den einzelnen Arbeitsfeldern in einem "Sachstandsbericht" ohne Empfehlungen dokumentierte, zum Teil in kontroverser Form (103). Dies ergab die Materialien zum ansonsten eher formal gehaltenen Bericht, den die KE9 im März 1983 vorlegte. Dieser Bericht rief weder parlamentarisch noch in der weiteren Öffentlichkeit ein besonderes Echo hervor (104).

Außerdem arbeitete ausgerechnet die "AG-Modelle", die zu keinem Zeitpunkt in die Beratungen einbezogen war, weiter und schloß ihre Berechnungen ab (105). Bis zuletzt waren also diejenigen Teile der Kommission rührig, denen vertraglich ein kontinuierliches Arbeiten auferlegt war: Stab und externe Experten.

Obwohl im abschließenden (Minderheits-)Votum der SPD-Abgeordneten und der von der SPD-Fraktion benannten Sachverständigen (mit Ausnahme von Häfele) eine Wiedereinsetzung gefordert worden war (106), unterblieb ein entsprechender Vorstoß in der nächsten, der 10. Legislaturperi-

ode. Alle diesbezüglichen Initiativen, z.B. von der "GRÜNEN"-Fraktion, die ja nunmehr mit von der Partei gewesen wäre, zeigten, daß außer ihnen niemand mehr eine Kommission zu diesem Themenbereich wollte (107). Eine "KE10" gab es folglich nicht.

In der Folge rückten SPD-Fraktion und -Vorstand in Sachen Brüter weiter an die Argumentation des Minderheitsvotums heran, bis die Partei in ihrem Dortmunder Wahlprogramm 1983 versprach, im Falle eines Wahlsiegs die Förderung des SNR 300 einzustellen (108). Die nordrhein-westfälische Landesregierung ging noch mehr auf Distanz zum SNR und verzögert nach wie vor mit Sicherheitsbedenken die letzte Teilerrichtungsgenehmigung (109). Im Gegensatz dazu hat die Union in Bund und Land trotz aller Gerüchte über eine Distanzierung am SNR 300 und an einer Inbetriebnahme festgehalten. Der BMFT pokerte zwar in einem langwierigen Verfahren mit den Betreibern und Errichtern (110), daß es erst im April 1983 mit einer wesentlich höheren Beteiligung der Industrie an den Kosten beendet wurde, und er zog auch innerministerielle personelle und administrativ-fiskalische Konsequenzen (111), aber grundsätzlich hat er bis zum heutigen Zeitpunkt keinen Zweifel daran gelassen, daß er - auch nach Tschernobyl - die Inbetriebnahme will (112). Er wird darin auch vom Koalitionspartner nicht gestört.

Die Konstellation in der Brüterpolitik am Ende der 80er Jahre läßt sich also zurückverfolgen bis zur Konstellation am Ende der KE9.

3.1.7. Zusammenfassung des Kommissionsverlaufs: Interdependenz von außen und innen

Die KE9 hat in ihrem Ablauf eine Figur beschrieben, die der ihrer Vorgängerin in keiner Weise entspricht: Auf einen vielversprechenden Start mit Blick auf eine umfassende Aufarbeitung der "fortgeschrittenen Reaktorlinien" folgte aufgrund des externen Drucks auf den Vorbehalt die Verengung auf einen einzelnen Bewertungsaspekt, den der Sicherheit. In dessen Bearbeitung blieb die KE9 weiter im Konflikt mit den extern für notwendig erachteten Erfordernissen. Diese Konflikte drückten sich auch im internen Verhältnis aus und wurden mühsam durch extern gestützte Kompromisse überdeckt. Das beste Beispiel ist die Terminverschiebung durch einen Beschluß des Bundestagsplenums. Bei dieser Entscheidung brach - auch ermöglicht durch die Auflockerung des politischen Umfeldes - die KE9 in zwei Teile auseinander, zwischen denen nur noch wenig vermittelt werden konnte. Nach der konfrontativen Entscheidung über die Empfehlung zur Inbetriebnahme stellte sie ihre Aktivitäten dann weitgehend ein.

Bemerkenswert an diesem Ablauf ist, daß unter den externen Bedingungen - dem Finanzierungsdruck und der Auflockerung der parlamentarischen Mehrheiten - eine geschlossene Entwicklung aus eigener Kraft mit einem eigenständigen Ergebnis nicht zustande kam. Dies bedeutet nicht, daß die KE9 in ihrer Vielfalt und Parallelität verschiedener Stränge nicht einen interessanten Verlauf aufwies. Das bedeutet auch nicht, daß die KE9 von außen instrumentalisiert worden wäre.

Die KE9 weist viel Eigensinn auf, so daß sie bei aller fehlenden Distanz gegenüber Außen doch Profil gewinnen konnte.

Der Ablauf in seiner Verklammerung von Außen und Innen hat die Fragen nach Inhalt, Struktur und Wirkung erst aufgeworfen, sie aber noch längst nicht beantwortet.

3.2. Inhaltliches Spektrum der zweiten Kernenergie-Enquete

Bislang ist der Inhalt der Beratungen und Entscheidungen immer nur gestreift worden. Im folgenden wird ein Überblick zu den Sachverhalten gegeben, die von der KE9 behandelt wurden. Was beschäftigte die Mitglieder von Kommission und Stab über all die Monate hinweg?

3.2.1. Begrenzung des Spektrums: Die Sicherheit des SNR 300 im Mittelpunkt

a) Inhaltliche Kontrastierung zur ersten Kernenergie-Enquete

In der Schilderung des Ablaufs ist bereits angeklungen, wie das inhaltliche Spektrum der KE9 sich im Laufe der Zeit verengte. Deutlich wird dies im Vergleich zum Profil der KE8 und im Vergleich zwischen letztendlichem Beschluß und ursprünglichem Auftrag der KE9.

Die KE8 hatte das energiepolitische Tableau aufgespannt und in der Konfrontation von Nachfrage- und Angebotsorientierung verschiedene Pfade der Energieversorgung aufgezeigt. Zu allen Pfaden und ihren Komponenten waren Fragen bis in technische Details hinunter aufgeworfen und zum Teil geklärt worden. Vor allem hatte sie einen energiepolitischen Weg gewiesen, wie diese Pfade als Optionen begriffen und über eine begrenzte Zeit hinweg gemeinsam verfolgt werden können.

Allerdings hatte dies die KE8 nur tun können, weil sie die Antwort auf die Kernfrage, auf die konkrete Frage nach der Akzeptabilität des Brüters hinausshob und als Hypothek ihrer Nachfolgerin hinterließ. Sie ordnete diese Hypothek, indem sie Meßlatte und Vorgehen der Messung vorschrieb. Sie definierte den Maßstab der sicherheitsmäßigen Vertretbarkeit, und sie bereitete Studien vor, über die das notwendige Wissen beschafft und über die eine Einbindung derjenigen, die dem Brüter feindlich gesonnen waren, gewährleistet werden konnte.

Die KE9 stand mit ihrem Auftrag und ihrem inhaltlichem Programm in dieser zweifachen Tradition: einerseits das weite Tableau energiepolitischer Optionen, andererseits die Hinterlassenschaft einer engen, damit aber nicht notwendig einfachen Fragestellung. Sie löste diesen Widerspruch, indem sie die enge Fragestellung - auch auf äußeren Druck hin - in den Mittelpunkt rückte und die energiepolitischen Optionen, die zweite Traditionslinie der KE8, an den Rand drängte. Es steht dazu etwas im Auftrag, es beschäftigten sich Anhörungen von sekundärer Bedeutung damit, es wurden Arbeitsgruppen mit externen Experten dazu initiiert, und gegen Ende der Kommission bezog sich das Minderheitsvotum wieder auf die energiepolitischen Optionen. Im Mittelpunkt der KE9 aber stand die Frage der Inbetriebnahme und bildete damit auch den Bezugspunkt ihrer Identität. Die KE9 entwickelte ein Verfahren der schrittweisen Verengung, um sich ganz auf diese Frage zu konzentrieren. Sie löste sich Stück für Stück aus der Tradition der KE8, um diese eine Frage bevorzugt zu klären.

b) Im Mittelpunkt: Der parlamentarische Vorbehalt

Daß sich der Bundestag 1978 vorbehielt, eine erneute Entscheidung über die Inbetriebnahme des SNR zu treffen, war zugleich Blockade und Förderung der Brütertechnik. Es war Ausdruck eines Kompromisses. Die Vorbehaltsentscheidung hat substantielle und symbolische Qualität. Sie war Ausdruck der nuklearen Kontroverse und deren Gegenstand zugleich. Ausdruck war sie zunächst einmal deshalb, weil sich in ihr die Kräfteverhältnisse der Zeit um das Jahr 1978 spiegelten. In diesem Kompromiß drückte sich die Schwäche der Brüter-Community aus, da sie nicht verhindern konnte, daß ihr parlamentarisch ein Riegel vor die Inbetriebnahme geschoben wurde. In ihr drückte sich zugleich die Schwäche der "Anti-AKW-Bewegung" aus, die nicht den Baustopp durchsetzen konnte.

Sie war damit auch Ausdruck für den Stand der Kontroverse um die Richtung, die die Industriegesellschaft überhaupt einschlagen sollte: Man hatte etwas problematisiert, man behielt sich eine explizite Entscheidung vor; man war sich aber nicht sicher und nicht einig, ob man es weiterführen oder aufgeben sollte. Der Vorbehalt war der Ausdruck von Nachdenklichkeit, von verllorener Selbstverständlichkeit und noch nicht wiedergewonnener Entschlußkraft.

Die Vorbehaltsentscheidung war folglich ein Ausdruck doppelter Schwäche und gewann damit auch eine Bedeutung für die weitere Entwicklung. Die Entscheidung über die Inbetriebnahme wurde von beiden Seiten als Ausgangspunkt weiteren Handelns gesehen, da die 1978 gefundene Regelung nur ein Kompromiß auf Zeit - bis zur Beendigung des Baus - war, die von einer anderen Formel abgelöst werden mußte, die über die weiteren Etappen Betrieb, Erprobung, weitere Planung und Entwicklung von Nachfolgereaktoren entschied. Die parlamentarische Entscheidung über die Inbetriebnahme und ihre Vorbereitung durch eine Kommissionsempfehlung wurden von daher nicht nur bestimmt von ökonomischen Kalkülen, von sicherheitsbezogenen Erwägungen und anderen substantiellen, präzise und offen zu benennenden Gründen, sondern sie wurden auch bestimmt von einer eher diffusen symbolischen Qualität: Man wollte auf beiden Seiten den Ausdruck von Schwäche gelöscht sehen. Die Sache sollte entschieden werden, um ein Zeichen für die weiteren, anstehenden Etappen zu setzen. Zumindest wollte jede Seite verhindern, daß sie in die weiteren Auseinandersetzungen mit dem Makel des Verlierers gehen würde. Keine Seite wollte deshalb eine weitere Schwächung in einem für sie noch schlechteren Kompromiß dokumentiert sehen. Jede Seite wollte - wenn möglich - eine wieder- oder hinzugewonnene Stärke in einem für sie günstigeren Kompromiß dokumentiert sehen, um sich so für weitere Etappen zu wappnen. Für beide Seiten war also nicht nur die Frage, ob die Inbetriebnahme positiv oder negativ entschieden werden würde, von politischer Bedeutung. Beide maßten auch der Form, wie und wo und wann und von wem diese Entscheidung getroffen werden mußte, hohe politische Relevanz zu.

Für die Brüter-Befürworter war es ein Ausdruck von Demütigung, daß der SNR aus dem Genehmigungsverfahren gelöst und seine Inbetriebnahme Gegenstand einer explizit politischen Entscheidung des Bundestages geworden war. Diese wurde auf politischer Seite auch noch als so pro-

blematisch angesehen, daß sie von einer eigens eingesetzten Kommission vorbereitet werden mußte. Davon wollten die Brüter-Befürworter so schnell wie möglich wieder abkommen. Die weiteren Entscheidungen zum Brüter sollten diesem Muster auf keinen Fall folgen müssen.

Für die Brüter-Gegner war es ein erheblicher Einschnitt, daß es gelungen war, die "Jahrhundertentscheidung" aus den Kartellen auf die publike Ebene des Bundestages und einer halbwegs offenen Kommission zu ziehen. Davon wollte man auch für die weiteren Entscheidungen nicht abgehen. Der Brüter durfte auf keinen Fall wieder zurücksinken in die undurchsichtigen Entscheidungsrouninen im Dreieck von Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung.

Für beide Seiten war also der parlamentarische Charakter der Entscheidung über die Inbetriebnahme, war die Tatsache, daß sich der Bundestag die Entscheidung vorbehält, von zeichensetzer der Qualität. Von daher stand die KE9 vor der Frage, welche der beiden Positionen über größeren Einfluß verfügen würde, um eine für sie in inhaltlicher und formaler Hinsicht günstigere Fassung an die Stelle der Vorbehaltsentscheidung zu setzen. Offen war, ob die Politiker sich angesichts des Kräfteverhältnisses eine neue Formel würden einfallen lassen müssen, die in ihrer Komplexität ähnlich wie der Vorbehalt ausfällt, oder ob eine holzschnittartige Lösung, die der einen oder der anderen Seite den Zuschlag erteilt, durchsetzbar wäre.

Die Vorbehaltsentscheidung hatte also Prestigecharakter, aber sie war kein Fetisch für die beteiligten Akteure; dafür steckten zu viele substantielle Momente in der Entscheidung, ob das Parlament die Inbetriebnahme zuläßt, ablehnt oder sich Entscheidungen darüber weiterhin vorbehält. Die Vorbehaltsentscheidung war also für beide Seiten eine substantielle Angelegenheit; für beide stellt sie aber auch eine symbolische Markierung dar - diese Doppelung gab der Diskussion eine Schärfe, die der Kompromißbildung nicht unbedingt förderlich war (113).

c) Prinzip der schrittweisen Eingrenzung

Mit der Konzentration auf die versorgungsorientierte Möglichkeit des Energiesystems und hier auf den SNR 300 und dabei noch auf die Frage der Inbetriebnahme war die Kette der Selektionen noch nicht am Ende. Im Muster schrittweiser Eingrenzung folgte als nächstes, daß der SNR allein in Hinblick auf seine sicherheitsbezogene Problematik diskutiert wurde, die man ihrerseits wiederum in vielfältiger Weise eingrenzte. Diskussion und Bewertung der Sicherheitsdimension wurden auf eine schlichte Entscheidung über die Verantwortbarkeit oder Nicht-Verantwortbarkeit einer Inbetriebnahme zurechtgestutzt.

Mit jedem Schritt dieser Eingrenzung fielen Problemaspekte und Fragestellungen weg, die nicht von der Kommission bearbeitet wurden, die dann beim nächsten Schritt auch nicht mehr zur Verfügung standen und die auch nicht an anderer Stelle bearbeitet werden konnten - mit Ausnahmen, die zeigen, daß sehr wohl Bedarf nach dem entsprechenden Wissen existierte. Es gab durchaus Bedarf nach Wissen, das auch in einem Gremium wie der KE9 hätte geschöpft werden können. Als Beispiele dafür, daß an anderer Stelle mögliche Fragen der KE9 beantwortet wurden, seien die

Neubewertung des SNR durch den BMFT, die Arbeit der AG "Modelle" oder das anschließende Sozialverträglichkeitsprojekt (114) genannt. In der Untersuchung von Alternativen, von ökonomischen Folgen, anderen Risikofaktoren und weiteren Optionen hätten sich so energiepolitische Defizite herauschälen lassen können. Statt dessen ist die Bewegung der KE9 von einer zunehmenden Einengung geprägt. Sie ist auf ein klares Ziel hin konzipiert: auf die Aufhebung der Vorbehaltsentscheidung. Dies war von vornherein außerhalb wie innerhalb der KE9 vorgegeben, und somit bewegten sich die Kontroversen, die in der KE9 ausgetragen wurden, so lange im Bereich des Zulässigen, wie sie thematisch die Eingrenzung und zeitlich die gesetzten Daten nicht überschritten. Für die KE9 war also wichtig, daß sie bestimmte Dinge **nicht** machte. Im Vordergrund stand vielmehr: Aufhebung oder Aufrechterhaltung der Vorbehaltsentscheidung bzw. positive oder negative Entscheidung über die Inbetriebnahme. Auf diese Alternative richtete sich alles aus. Dadurch blieb sie in halbwegs überschaubaren Bahnen.

Die Eingrenzung auf den Gesichtspunkt Sicherheit ging in fünf Schritten vor sich:

- **Schritt 1** - Die Formulierung des ursprünglichen parlamentarischen Vorbehalts:

Der Bundestag hatte 1978 gefordert, vor Inbetriebnahme des SNR sollte eine grundsätzliche Debatte geführt werden. Aus Geschichte und Kontext dieses Vorbehalts geht hervor, daß damit eine thematisch nicht auf Sicherheit begrenzte Debatte gemeint war. Zwar wurde auch hier die Zustimmung zum Weiterbau von der Zustimmung zur Brüterwirtschaft abgekoppelt, aber in eine Entscheidung über die Inbetriebnahme, selbst wenn sie getrennt würde von der Entscheidung über die letztendliche Einführung einer Brüterwirtschaft, müßten noch allgemeine Gesichtspunkte eingehen wie die grundsätzliche Wünschbarkeit, die Option aufrecht zu erhalten, wie die volkswirtschaftliche Vertretbarkeit des Betriebs (nicht eines Brüters, sondern des Prototyps SNR 300), wie die Erwartung, durch den SNR 300 Aufschlüsse im Hinblick auf Planung und Betrieb eines möglichen Nachfolgereaktors, des SNR 2, zu gewinnen. Selbst wenn man also weiterhin - wie es logisch zulässig und politisch unerlässlich war - die Zustimmung zu Entscheidungspunkten beim SNR 300 von der Akzeptanz einer Brüterwirtschaft abkoppelte, war damit nicht impliziert, daß die Entscheidung zum SNR 300 **nur** von dessen sicherheitstechnischen Vertretbarkeit ausgeht. Dies hatten die Schöpfer der Vorbehaltsentscheidung wohl nicht im Sinne, wenn sie von **grundsätzlicher** Debatte sprachen.

- **Schritt 2** - Die Argumentation in der Debatte um die Vorbehaltsentscheidung:

Es gab schon früh Stimmen, die das Schwergewicht der parlamentarischen Entscheidung über die Inbetriebnahme auf den sicherheitstechnischen Aspekt legen wollten; es gab aber eben auch anderslautende Stimmen, die die Vorbehaltsentscheidung anders interpretierten.

- **Schritt 3** - Die Debatte in der KE8:

Beides spiegelte sich in der Debatte dieser Frage in der KE8 wieder. Die Formulierung der Thematik und die Beauftragung von Sicherheitsexperten legten eindeutig das Schwergewicht auf den Sicherheitsaspekt. Dies war von den Kräfteverhältnissen her wohl auch zwingend. Grundsätzlich aber hätte die KE8 auch andere Studien, z.B. zur ökonomischen Plausibilität der Entwicklung, vergeben können.

- **Schritt 4** - Die Zwischenzeit und die Formulierung des Auftrages für die KE9:

Auch der Auftrag der KE9 legte sich nicht eindeutig auf den Sicherheitsaspekt als dem entscheidenden Kriterium fest.

- **Schritt 5** - Die weitere Entwicklung im Laufe der KE9:

Die Frage, nach welchen Kriterien sich die Empfehlung über die Inbetriebnahme richten sollte, wurde zu einer entscheidenden Frage in der Entwicklung der KE9. Schon bei der Entscheidung des Kabinetts über das Finanzierungskonzept für den SNR 300 im Februar 1982 wurde quasi festgelegt, daß die Empfehlung der KE9 ausschließlich unter Sicherheits Gesichtspunkten getroffen werden sollte, was den Vorsitzenden Schäfer zu entsprechend lauten Klagen veranlaßte (114a). Endgültig entschieden wurde diese Frage im Beschluß des Bundestages über die Verlängerung, die den Skeptikern Gelegenheit gab, ihre Analysen noch vor dem Votum einzubringen. In diesem Plenumsbeschluß ist die Beschränkung auf die Sicherheitstechnik festgeschrieben (115). In der Diskussion um die Voten und später im Plenum wurde diese Festschreibung dann mehrfach bestätigt.

In diesem langwierigen Prozeß bildeten sich Kern und Rand in der Thematik der KE9 Stück für Stück heraus. Ich will im folgenden kurz den Rand streifen, also das, was außerhalb der KE9 gehalten oder ganz aus der KE9 herausgedrängt wurde, um dann den Kern, die inhaltliche Behandlung des SNR und seiner Sicherheitsprobleme, zu schildern.

3.2.2. Auslassungen und Marginalien

Mit der Konzentration auf die Vorbehaltsentscheidung und mit deren Definition als einer Sicherheitsfrage rückte einiges aus dem Komplex SNR an den Rand und einiges nach außen, was dann keine Heimstatt in den Kommissionsdiskussionen mehr fand. Dadurch ergab sich ein eigenartiger Widerspruch zur allgemeinen Diskussion: Die KE9 zeichnete ein Bild vom SNR unter dem Sicherheitsaspekt. Dies hob sich deutlich ab von dem zu dem Zeitpunkt gebräuchlichen Bild des SNR in der öffentlichen Diskussion, das von ökonomischen und fiskalischen Überlegungen geprägt war. Nicht die Wahrscheinlichkeit des Ausfalls der Notkühlleitung bewegte die Medien, sondern der Schuldenberg. Nicht Megawatt pro Sekunde, sondern Milliarden pro Jahr bildeten die Einheit, nach der öffentliche Aufmerksamkeit gerechnet wurde. Die KE9 erscheint dadurch wie in ein eigenartiges, unwirkliches Licht getaucht, weil sie sich ihre eigene Sicherheitswelt schuf - eine Welt von komplizierten Fragen und Antworten, die erst nach Tschernobyl wieder mit der allgemeinen Kernenergie Diskussion zusammenpaßte.

a) Auslassungen: Begründungen, technisches Umfeld, "S-Weg"

Die inhaltliche Arbeit der KE9 konzentrierte sich auf den SNR 300, auf den Prototyp eines Brüterkraftwerks. Alle weiteren Aspekte des Themenkomplexes wurden verdeckt; die KE9 folgt einer verblüffend durchgängigen Focussierung. Dies beginnt damit, daß in der KE9 nicht nach einer **Begründung** für die Notwendigkeit eines Brutreaktors gesucht und keine entsprechende Überzeugungsstrategie angestrengt wurde. Die Pro-Seite hatte sich auf eine Position zurückgezogen, derzufolge der SNR zu Ende gebaut und erprobt werden sollte, da es erstens eine versorgungspolitische Notwendigkeit darstelle, diese Option für Zeiten der Energieknappheit verfügbar zu halten;

und da es ein Unding wäre, wenn die Bundesrepublik vor aller Welt bewiese, daß sie nicht in der Lage wäre, eine komplexe Technik politisch und ökonomisch durchzusetzen. Beide Argumente waren nicht allzu brilliant, da sie eher negativ strukturiert sind ("Man sollte **nicht** auf den Brüter verzichten, damit **nicht**...") und spezifische Vorteile des Brüters für einen überschaubaren Zeitraum nicht mehr deutlich werden. Aber die eingängigen Argumente des billigen Brüterstroms, der akuten Energieknappheit und der Exportchancen für Hochtechnologie waren zum Zeitpunkt der KE9 obsolet geworden; es blieb nur die mehr symbolische Argumentation.

In der KE9 wurde quasi vorausgesetzt, daß die generelle Begründung des SNR allgemein bekannt und gleichermaßen umstritten ist, daß also eine Thematisierung vermutlich nicht viel weiterhelfen würde. Folglich führte die KE9 keine Debatte über grundlegende Begründungen (116).

Das ganze **Umfeld** des SNR war nur latent in der KE9 präsent. Die komplementären Stationen des Brennstoffkreislaufes (117), die internationalen Erfahrungen mit Brütern und die Planung für den Nachfolgereaktor SNR 2 sowie die Kooperation mit Frankreich - alles dies wurde ebensowenig in der KE9 thematisiert wie andere Techniken - auch nicht andere Techniken aus dem Nuklearbereich (118). Zwar wurden die Möglichkeit der Produktion von Plutonium für militärische Zwecke (119) und die - finanziell gesehen - Konkurrenzlinie THTR (120) in Anhörungen behandelt, und der Leichtwasserreaktor diente als Sicherheitsmaßstab für den SNR, aber aus diesen Bezügen ergab sich kein zusammenhängendes Untersuchungsprogramm, wie es die KE8 mit der Kernenergie durchgeführt hatte.

Der Gleichschritt beider Optionen, den die KE8 noch gefordert hatte, war bereits in der Nachfolgekommission in keiner Weise mehr gegeben: Auf der Sonnen-Spar-Seite geschah wenig in der KE9, und es wurden auch keine entsprechenden Techniken in funktionale Äquivalenz zum Brüter gesetzt (121). Eine daraus folgende Neubewertung des Brüters, die volkswirtschaftliche, aber auch politische Implikationen (Stichworte: Sozialverträglichkeit und Proliferation) nicht ausgeschlossen hätte, wurde von der KE9 nicht versucht. Dies blieb Reservat der Exekutive bzw. Schauplatz der Kämpfe rivalisierender Teile der Ministerialbürokratie.

b) Nebengleis: Ökonomische Analyse des SNR

Dem Prinzip der Eingrenzung auf den Sicherheitsaspekt fiel vor allem die ökonomische Analyse zum Opfer. Dies war zu dem Zeitpunkt der heikle Punkt in der Bewertung des SNR, und seine Berücksichtigung hätte der KE9 ein gänzlich anderes Profil gegeben. In ökonomischer Hinsicht zeigte sich die zum damaligen Zeitpunkt verletzte Flanke des SNR, und es bestand nachweisbar Bedarf nach fundierter ökonomischer Analyse. Dies zeigten die Bemühungen im BMFT, im Haushaltsausschuß und im Ausschuß für Forschung und Technologie, Licht in das Dunkel zu bekommen (122). Dies zeigt auch der Erfolg einiger einschlägiger Publikationen zu diesem Zeitpunkt, wie z.B. der Arbeiten von Keck und Traube (123).

Bedarf also bestand durchaus noch an einer ökonomischen Analyse des Brütters - speziell und im Vergleich zu anderen Techniken. Dieser Bedarf bestand auch innerhalb der Kommissionsberatungen: sowohl nach retrospektiver Analyse, weil die wechselseitigen Schuldzuweisungen für die enorme Überschreitung der Finanzansätze nicht klärten, wo und worin die Verantwortung dafür zu suchen wäre; als auch nach begleitender Analyse, denn die Finanzierungsverhandlungen liefen parallel zu den Beratungen der KE9; und schließlich auch nach prospektiver Analyse, denn es war unklar, bis zu welchem Punkt das Spiel noch gehen würde, ob die derzeitige Finanzierungs Krise das Ende oder nur der Beginn einer neuen Kette sein würde. Hier wäre der KE9 die Möglichkeit einer kognitiven Profilierung erwachsen. Hätte sie diese Möglichkeit weiterverfolgt, wären ihre Ergebnisse in einen ganz anderen Verwendungszusammenhang gestellt worden. Dieser Bedarf aber konnte durch die KE9, so wie sie strukturiert war, in keiner Weise gedeckt werden.

Der Auftrag hatte das ökonomische Moment nicht prononciert hervorgehoben. Die Unterkommissionen 2 (Bewertung der Reaktoren) und 3a (Präzisierung der Pfade und Bewertung der energiepolitischen Alternativen), in denen sich die ökonomische Diskussion hätte abspielen müssen, traten in der Bedeutungsrangfolge der KE9 weit hinter die erste Unterkommission zur Erarbeitung einer Empfehlung über die Inbetriebnahme des SNR 300 zurück. Ein Versuch zur grundlegenden Untersuchung dieser Fragen wurde mit der AG "Modelle" gemacht, aber damit war der ökonomische Aspekt dort fest angebunden, er ressortierte praktisch dort. Die Anhörung zu volkswirtschaftlichen Aspekten war ein Anfang, fiel aber nicht brütterspezifisch aus. Schließlich versuchte das Minderheitsvotum bei Toresschluß noch, diesen Aspekt in die Debatte zu bringen. Erst im Anschluß an die KE9 wurde deutlich, welches auch fachliche Potential hier greifbar gewesen wäre: Die Studie von Bauerschmidt, einem früheren Mitglied des Stabes, und das Projekt von Meyer-Abich und Schefold in paralleler Organisation zu einem Projekt bei Häfele zeigten, was hätte geleistet werden können (124).

Grundsätzlich bestand also die Möglichkeit, diesen Aspekt der Brüterbewertung im Rahmen der KE9 zu berücksichtigen. Aber diese Möglichkeit zu nutzen, daran hatten weder die Befürworter ein Interesse, noch war es das Themenfeld, das von den in der KE9 vertretenen Skeptikern abgedeckt wurde: Sie argumentierten streng sicherheitsbezogen. Die Debatte um Atomenergie und mit ihr die langsam gewachsene Counter-Expertise hatten eine ausgesprochen naturwissenschaftliche Tradition, in der das ökonomische Moment zurücktrat.

Damit war das Hauptgleis der öffentlichen politischen Auseinandersetzung um den Brüter zum Nebengleis der KE9 geworden. Die Agenden drifteten auseinander. Dies war vor allem deshalb problematisch, weil die Verantwortlichen für das Hauptgleis den Fahrplan auf dem Nebengleis, dem für die KE9 maßgeblichen Gleis, bestimmten. Nach den Erfordernissen des Finanzierungsdebakels richtete sich der Zeitplan der KE9. Nach Maßgabe der Verhandlungen um die Anteile an der Finanzierung entschied sich, wann die KE9 ihre Beschlußfassung zum Sicherheitsaspekt abgeschlossen haben sollte. Die KE9 arbeitete also mit zumindest einem Auge auf der öffentlichen, ökonomisch bestimmten Diskussion, ohne diesen Aspekt zu thematisieren. Daraus ergibt sich die

Frage, die weiter unten zu behandeln sein wird, inwieweit die Thematisierung der ökonomischen Dimension eine Alternative für die Kommission gewesen wäre.

3.2.3. Focus der inhaltlichen Arbeit: Die Sicherheit des SNR 300

Die KE9 konzentrierte sich ganz auf das Problem Sicherheit. Sie versuchte, die Frage der Inbetriebnahme umzuformen in eine Frage der Akzeptabilität von einem Sicherheitsstandpunkt aus. Diese Transformation war in der KE8 bereits angelegt, kam aber erst während der KE9 zur Geltung.

a) Die Markierungen der ersten Kernenergie-Enquete: Wie sicher ist sicher genug?

Um die Vorarbeiten der KE8 noch einmal in Erinnerung zu rufen: Die KE8 hatte eine Entscheidung über eine Empfehlung zur Inbetriebnahme des SNR 300 vertagt, weil sie zu dem Zeitpunkt nicht im Konsens möglich und zeitlich auch nicht notwendig erschien. Eine Verschiebung war noch möglich, und die gewonnene Zeit konnte genutzt werden, um die sicherheitsbezogenen Fragen zu präzisieren und in Untersuchungen umzusetzen. Weil es eben kein allseits wohlfeiler, inhaltsleerer Kompromiß war, bedeutete dies für die Befürworter einer Inbetriebnahme die Sicherung des Weiterbaus. Für die Gegner einer Inbetriebnahme bedeutete diese Verschiebung eine Gelegenheit, über die Studien ein Stück Definitionsmacht zu entfalten und an den Vollzugsschritten beteiligt zu werden.

Die KE8 grenzte das "Treibsandproblem" (von Bülow) Sicherheit unter erheblichen Anstrengungen auf die Beantwortung von zwei Fragen ein und setzte damit feste Markierungen für die weitere Arbeit:

- Frage nach der **Obergrenze**: Im Genehmigungsverfahren wird ein bestimmter Störfall als immerhin so wahrscheinlich angenommen, daß auf ihn hin die Sicherheitseinrichtungen angelegt sind. Dabei wird ein bestimmtes Ausmaß der Energiefreisetzung im Verlauf dieses Störfalls angenommen, das von den Einrichtungen verkraftet werden muß. Frage nun: Gibt es ernstzunehmende Hinweise, daß diese Grenze bei diesem "Auslegungsstörfall", dem sogenannten "Bethe-Tait-Störfall" überschritten werden könnte? Daß bei diesem Störfall die Einrichtungen versagen, die Energie das berechnete Maß übersteigt und der Brüter sozusagen explodiert?
- Frage nach dem **Risiko**: Ist die Sicherheit des SNR 300 größer oder kleiner als die eines modernen Leichtwasserreaktors, also eines Reaktors, dessen Risiko ja auch die Skeptiker in der KE8 als akzeptabel anerkannt hatten? (125)

Die Beantwortung der auf diese beiden Punkte hin zugespitzten Frage nach der Sicherheit war in verschiedener Hinsicht begrenzt worden:

- **zeitlich** durch ein definiertes Ende, wann aus den Antworten eine Empfehlung abzuleiten sei;
- **kognitiv** durch die Vorschrift, mit welcher Methode dies zu bewerkstelligen sei, nämlich im einen Falle durch eine Literaturstudie, im anderen Falle durch eine "risiko-orientierte Studie", die sich methodisch an die "Deutsche Risikostudie Kernkraftwerke" anlehnt;

- **organisatorisch** durch ein plurales Verfahren, also durch Einbeziehung von Skeptikern, und durch Einbettung in die KE9;
- **politisch** durch Anbindung an den Bundestag, also in Vorbereitung auf dessen Entscheidung, und durch Abgrenzung von bestehenden Institutionen und deren Kompetenzen, womit vor allem die Genehmigungsbehörde im Land Nordrhein-Westfalen angesprochen war.

Es gab nun ständig Versuche beider Seiten, diese Eingrenzungen aufzuweichen:

- **zeitlich** durch Überschreiten des Termins bzw. durch Festlegung der Positionen bereits vor Abgabe der Studien;
- **politisch** durch Eingriffe in die Kompetenzen der Genehmigungsbehörde bzw. durch das Verbot bestimmter Fragen, auch wenn dies nicht durch institutionelle Grenzen begründet werden konnte;
- **organisatorisch** durch Aushöhlen und Unterlaufen der Parallelforschung von beiden Seiten;
- **kognitiv**, indem von Seiten der Skeptiker die methodischen Anhaltspunkte nicht akzeptiert wurden (Beschränkung auf Fachliteratur bei der Obergrenze bzw. Verfahren der Risikobetrachtung bei der risiko-orientierten Studie); indem von Seiten der etablierten Sicherheitsforschung die Argumente der Skeptiker nur sehr begrenzt zur Kenntnis genommen wurden.

Aber dennoch blieben die Eingrenzungen des Sicherheitsproblems als Auftrag präsent und innerhalb dieser Grenzen entfaltete sich die Kontroverse beider Ansätze, die an den zum Teil gemeinsam festgelegten Fragen arbeiteten.

b) Ergebnis der Obergrenzenstudie

Die eine der beiden Studien versuchte, auf - wie es hieß - "pragmatische Weise" eine Antwort auf die Frage zu bekommen, ob der Brüter explodieren und dabei sein Schadstoffpotential freisetzen kann (126). Diese Frage steht im Mittelpunkt der öffentlichen und der fachöffentlichen Brüterdiskussion. Sollte es im Zuge eines Störfalls aufgrund des Zusammentreffens verschiedener Faktoren zu einer Zerstörung des Reaktorkerns kommen, drohen eine Fortsetzung der nuklearen Kettenreaktion und eine explosionsartige Freisetzung hoher Energie. Dabei ist fraglich, ob die Sicherheitsbarrieren, vor allem die Stahl-Beton-Hülle, standhalten. Wenn sie dies nicht tun, gelangen die nuklearen Schadstoffe in großer Menge und innerhalb kurzer Frist in die nähere und weitere Umgebung. Auf diesen Verlauf eines Störfalls, den die Physiker Bethe und Tait zuerst beschrieben haben und der deshalb ihren Namen trägt, ist der SNR 300 wie alle Brutreaktoren ausgelegt, d.h., seine Sicherheitseinrichtungen sind in der Lage, bei einem trotz aller Vorkehrungen dennoch eintretenden Störfall mit Kernzerstörung die Energie so zu bändigen, daß Schadstoffe nicht nach außen gelangen.

Der SNR 300 nun ist auf eine Energiefreisetzung von 370 Megajoule ausgelegt (127), d.h., wenn die in einem Bethe-Tait-Störfall freigesetzte Energie die Grenze von 370MJ überschreitet, dann hält die Hülle nicht stand, dann explodiert der Brüter, und es kommt zu einer Freisetzung von Schadstoffen.

Dieser Wert von 370MJ ist gesetzt (128). Die kognitive Basis für diese Setzung sind Computerberechnungen, Experimente und Schätzungen. Er liegt weit oberhalb dessen, was auf Grundlage dieser Basis als nicht unwahrscheinlich im Laufe eines Störfalls angesehen wird. Aber er liegt auch nicht so weit oberhalb, daß ein Überschreiten unmöglich wäre. Um diesen Auslegungswert gab und gibt es heftige Auseinandersetzungen, schon allein deshalb, weil eine hohe Setzung sehr viel größere Vorkehrungen und damit sehr viel höhere Kosten erfordert. 370MJ ist also eine brisante Zahl. Mit dieser Zahl wird technisch - also physikalisch und ökonomisch begründet - die Frage verneint, ob der Brüter explodieren kann.

Diese Frage bildet den Dreh- und Angelpunkt beider Studien, der "risiko-orientierten Analyse" und der "Obergrenzenstudie". Aber in der Studie zur Obergrenze, also zu der im Bau des SNR 300 zugrundegelegten Grenze der Energiefreisetzung bei Störfällen, wurde nicht eine forschende, sondern eine den Wissensstand resümierende und damit als "pragmatisch" gerühmte Herangehensweise an die Beantwortung gewählt. Es ging um die Prüfung, ob das Genehmigungsverfahren, wie im Atomgesetz vorgeschrieben, in der Frage der Obergrenze dem Stand von Wissenschaft und Technik entspricht. Der Stand von Wissenschaft und Technik wurde mit Literatur identifiziert, und folglich lautete die Frage nach der Explosionsgefahr in "pragmatischer Formulierung": Gibt es Hinweise in der wissenschaftlichen Literatur, daß die obere Grenze für Energiefreisetzung von 370MJ bei Störfällen überschritten werden könnte?

(ba) Die **Studie** selbst hatte den Titel "Kritische Bewertung der Literatur zu hohen Energiefreisetzungen bei hypothetischen Störfällen in natriumgekühlten schnellen Brutreaktoren" (129). Durchführen sollte sie das Kernforschungszentrum Karlsruhe (KfK). Ihr Ergebnis sollte dann plural begutachtet werden. Die Wissenschaftler des KfK kamen zu dem Ergebnis, daß aufgrund der Literatur die Überschreitung der Obergrenze "praktisch ausgeschlossen" werden kann. Es gebe keinerlei Hinweise in der Literatur, die eine Überprüfung des Auslegungswerts nahelegten. Die Literatur läßt den Wert als hinreichend pessimistisch erscheinen, da der Abstand zu den in publizierten Experimenten und Simulationen berechneten Ergebnissen für mögliche Energiefreisetzungen (maximal 100 MW/Sec) groß genug sei. Vorsicht und Unsicherheiten seien durchaus in der Literatur zu erkennen, es sei aber keine Veranlassung gegeben, daraus Konsequenzen für die Sicherheitsauslegung des SNR 300 zu ziehen (130).

(bb) Diese Studie wurde von verschiedener Seite **bewertet**. Gestützt wurde sie durch das gutachterliche Urteil Koryphäe deutscher Wissenschaft, Heinz M.Maier-Leibnitz (131). In Frage gestellt wurden die Ergebnisse durch ein Mitglied der FGSB, den Bremer Physikstudenten Richard Donderer. Er zog die Urteile, die in der Literatur und aus der Literatur gezogen wurden, in Zweifel. Daß die Obergrenze auf 370MJ festgelegt wurde, beruhe nicht auf einem hinreichend schlüssigen Beweis. Es gehe um sehr komplexe Zusammenhänge, und die Basis der Forscher, Simulation mit Computermodellen, reale Störfallabläufe, Experimente und Schätzungen, sei sehr brüchig. Donderer problematisierte die Schlußfolgerung in der Obergrenzenstudie, konnte aber seinerseits keine Belege anführen, daß die Fachgemeinschaft höheren Werten als 370MJ eine größere Wahrschein-

lichkeit zubilligte. Er konnte lediglich aus einzelnen Literaturstellen interpretativ folgern, daß die jeweiligen Autoren eine Entwicklung hin zum hochenergetischen Bethe-Tait-Störfall nicht ausgeschlossen. Zur Untermauerung seiner Skepsis zitierte er interne Papiere und Arbeiten von Außensternern, die ebenfalls die Grundlage der Berechnungen in Zweifel zogen (132). Er konnte aber der Fachliteratur keine überzeugenden Hinweise auf die Angemessenheit höhere Grenzwerte entnehmen.

Hier zeigte sich ein grundsätzliches Dilemma: Donderer versuchte nachzuweisen, daß aus einer derart lückenhaften Brutreaktorphysik keine sicherheitstechnisch vertretbaren Schlußfolgerungen gezogen werden können. Er konnte dies aber nicht aus dem Kommunikationszusammenhang der Fachgemeinschaft heraus belegen, sondern mußte dies weitgehend von außen konstatieren (133). Dadurch wurde die Begutachtung der ihm vorgelegten Arbeit schief. Denn er argumentierte von einem Aspekt aus, unter dem die Reaktorphysik als ein kognitives System erschien. Er versuchte, Unstimmigkeiten und mangelnde Grundlage nachzuweisen. Es war aber unter einem sozialen Aspekt gefragt worden: Ist in der Gemeinschaft der Reaktorphysiker Konsens, daß Energiefreisetzen den Wert 370MJ nicht überschreiten? Seine Argumente unter diesem Aspekt - der Verweis auf interne Papiere z.B. - reichte nicht aus, um den Konsens in Zweifel zu ziehen. Er hielt diesen Konsens für falsch, aber er war selbst nicht Teil der Scientific Community - als Physikstudent, als Bremer Student, als profilierter Kernenergiekritiker. Er konnte also keinen Dissens in der Fachgemeinschaft nachweisen und selbst den Dissens auch nicht durch sein eigenes Votum herbeiführen - wie triftig die Argumente auch sein mochten.

Das Erscheinungsbild der Anhörung, bei der die beiden Gutachter, Maier-Leibnitz und Donderer, ihre Bewertung vortrugen, spiegelte dieses Dilemma wider. Altner hat es anschaulich beschrieben: Auf der einen Seite ein "Diplomand in Turnschuhen" (134), stark erkältet und entsprechend in einen Schal eingewickelt, auf der anderen Seite **der** Vertreter deutscher Naturwissenschaft "mit Bundesverdienstlichem im schwarzumrandeten Knopfloch" (135).

(bc) Auch die anderen Anhörungen mit ausländischen Experten (136) änderten nichts an den **Schlußfolgerungen**, die bei einer solchen Lage auf der Hand lagen. Während die Minderheit in ihrem späteren Votum sich von vornherein auf die risiko-orientierte Analyse stützte (137), in der die Obergrenzenfrage grundsätzlich abgehandelt war, nahm die Kommissionmehrheit die Studie und ihre Beurteilungen als Beleg dafür, daß keine Diskrepanz zwischen dem Stand von Wissenschaft und Technik und dem Genehmigungsverfahren festzustellen sei; daß der SNR 300 folglich unter diesen Auflagen genehmigungsfähig und verantwortbar sei. Eine Überschreitung der Obergrenze sei "praktisch ausgeschlossen" (die auch juristisch relevante Formel) und für die Auslegung deshalb ohne Belang (138).

(bd) Eine etwas andere Situation stellte sich bei der **risiko-orientierten Analyse**. Denn hier sollte nicht lediglich der Konsens der Fachgemeinschaft geprüft werden, sondern tatsächlich Forschung betrieben werden. Der Parallelforschungsansatz war durchaus darauf angelegt, den Dissens

in die Wissenschaft selbst zu tragen und Außenseiter durch einen realen Forschungsprozeß zu einem integrierten Bestandteil der Wissenschaft werden zu lassen.

Dies wurde von beiden Seiten auch so gesehen: Die eine Seite, die etablierte Seite, ordnete die FGSB als eine politische Einheit ein, deren Argumente und Arbeitsergebnisse nur ihren politischen Standort widerspiegeln, die also nach wie vor nicht Teil der Wissenschaft seien, folglich auch den Konsens nicht in Zweifel ziehen könnten. Die andere Seite, die Außenseiter, setzte einiges daran, sich in Habitus, Argumentation, Organisation und Methodik als Teil der Wissenschaft zu profilieren, als ihr kritischer Teil, aber eben als ein Teil von ihr. Die Skeptiker versuchten, in ihrer Vorgehensweise, ihren Ergebnissen und deren Begründung, sich als unübergehbare Teil der Forschungsgemeinschaft zu etablieren. Ihre Berechnungen sollten so ausfallen, daß man an ihnen nicht vorbeikommen konnte: neue Phänomene, bislang nicht beachtete Phasen, abgesicherte Ergebnisse. Es verband sich also von beiden Seiten einiges mit der risiko-orientierten Analyse, was mit der Obergrenzenstudie nur angerissen werden konnte.

c) Positionen und Ergebnisse der risiko-orientierten Analyse im Vergleich

Die risiko-orientierte Analyse bildete sozusagen das Herzstück der KE9 - von ihrem Thema und von ihrer Organisationsform her. Sie sollte nach dem Vorbild der "Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke" ermitteln, wie groß das Risiko des SNR 300 ausfällt, vor allem, um einen Vergleich mit einem "Druckwasserreaktor moderner Bauart" zu führen (139). Sie gingen, wie geschildert, auf eine Idee aus der KE8 zurück (140). Eine Schlüsselrolle hatten sie vor allem deshalb, weil die oft erhobene Forderung nach Parallelforschung hier verwirklicht werden sollte. Zwar gab es Vorläufer, wie das Gutachten des Öko-Instituts zur "Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke" (141) oder die von Gerichten bzw. Klägern in Auftrag gegebenen Gutachten in Gerichtsverfahren, aber in diesem Falle war von den Schöpfern und Befürwortern für Nähe zum politischen Entscheidungsprozeß gesorgt worden.

Zwar war die risiko-orientierte Analyse vom eigentlichen Genehmigungsverfahren explizit und grundsätzlich entkoppelt: Das Genehmigungsverfahren geht bei der Frage der Sicherheit von demjenigen Störfall aus, auf den hin die Anlage - auf Grundlage einer wissenschaftlich genehmigten Konzeption - ausgelegt ist, und verfolgt von Teilgenehmigung zu Teilgenehmigung, ob die Sicherheitsvorkehrungen der Anlage auch für diesen Fall als dem pessimal eingeschätzten Fall greifen. Eine risiko-orientierte Analyse ist an diese administrativen Schranken nicht gebunden. Sie kann vom Versagen der Sicherheitseinrichtungen ausgehen und die Wahrscheinlichkeiten und Unfallfolgen auch von Verläufen berechnen, die im Genehmigungsverfahren bereits als zu unwahrscheinlich ausgeschlossen sind.

Die hohen Erwartungen an das Experiment Parallelforschung mit seiner besonderen Nähe zum politischen Entscheidungsprozeß standen im krassen Gegensatz zu dem Zeitdruck, unter dem dieses Experiment stand. Diese Diskrepanz von Erwartungen und Umständen hat die Arbeit an der Risikofrage von Beginn an stark belastet.

(ca) Die **Organisationsform** der risiko-orientierten Analyse fiel sehr kompliziert aus. Auftraggeber war der BMFT, der Adressat der Analysen aber die Enquete-Kommission des Bundestages. Zum Leiter des Gesamtprojekts war Birkhofer bestimmt worden, selbst auch Mitglied der KE8 und der KE9, führender Reaktorsicherheitsexperte und ehemals Leiter der "Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke". Von einer inhaltlichen Projektleitung durch ihn kann aber nicht die Rede sein, denn es wurden zwei nebeneinander arbeitende Gruppen gebildet, die auf Kommissionssitzungen getrennt vortrugen oder sich auf eigens anberaumten Sitzungen austauschten, die aber nicht gemeinsam und abgestimmt an einer Fragestellung forschten.

Die eine Gruppe bestand aus Mitarbeitern der Gesellschaft für Reaktorsicherheit in München und Köln unter der Leitung von Köberlein (im folgenden: GRS), die andere unter der Leitung von Benecke aus Mitgliedern verschiedener am Brüterproblem arbeitender Wissenschaftlergruppen, vor allem aus Heidelberg und Bremen, sowie externen Sachverständigen (142). Eigens für diese Studie war die "Forschungsgruppe Schneller Brüter" gegründet worden (im folgenden: FGSB).

Birkhofer und die GRS sahen sich außerstande, die beiden Berichte (143) am Ende zu integrieren. Dafür war der Zeitverzug, in den die FGSB geraten war, nur einer der Gründe. Mehr noch waren dafür die unterschiedlichen Hintergründe, Ansätze und Methoden verantwortlich.

(cb) Der **Ansatz der GRS** war geprägt von einem Risikobegriff, wie er auch in der Versicherungsmathematik und bei der Lösung von Sicherheitsproblemen außerhalb der Nukleartechnik gebräuchlich ist (144). Risiken berechnen sich in dieser Begriffsfassung aus dem Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenspotential und werden dadurch vergleichbar (145). Die Methoden für eine Anwendung dieses Risikobegriffs im Bereich der Kernenergie sind im Zuge der amerikanischen und deutschen Risikostudie zu Kernkraftwerken entwickelt worden (146). Die GRS wurde nun beauftragt, auch unter den erschwerten Bedingungen beim Brüter - ungenügende Betriebserfahrung, Demonstrationscharakter der Anlage usw. - unter Anwendung der entwickelten Methoden die Risiken des SNR zu ermitteln und denen eines Leichtwasserreaktors, wie sie in der "Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke" durchgerechnet worden waren, gegenüberzustellen. Hieraus sollte ein Urteil über die Sicherheit des SNR im Vergleich zu einem LWR folgen, und es sollten Schwachstellen im SNR aufgedeckt werden.

(cc) Im Gegensatz dazu trat die **FGSB** auch in ihrem **Ansatz** ausgesprochen heterogen auf. Die eine Linie, repräsentiert durch Benecke, verstand die FGSB als Kritikinstanz gegenüber der GRS, die in erster Linie durch Kritik von deren Methoden nachweisen wollte, daß keine der Aussagen zur Sicherheit des SNR zu beweisen war und folglich auch keine Schlußfolgerungen daraus zu ziehen wären. Dieser Teil sah sich als eine wissenschaftstheoretische Instanz, die das mangelnde wissenschaftliche Fundament im Nachhinein aufdeckt (147).

Die andere Linie innerhalb der FGSB, repräsentiert durch Donderer, verstand die FGSB als Gruppe von Brüterexperten, die über die Kritik der Methoden hinaus durch Anwendung dieser Methoden und Ermittlung von eigenen Ergebnissen die ablehnende Position zum Brüter

erhärteten (148). Aus dieser Arbeit konnte so etwas wie die "Parallelforschung" im wörtlichen Sinne von beiden Teilen dieses Begriffs erwachsen, während die Arbeit der ersten Gruppe in der FGSB eher einem nachträglichen Infragestellen der Forschungsarbeit gleichkam (149).

(cd) Folglich zerfiel die risiko-orientierte Analyse in mehrerer Hinsicht, nicht nur, was die **Ergebnisse** und Schlußfolgerungen über die Sicherheit des SNR im Vergleich anging. Im Überblick stellt sich dies so dar*:

Übersicht 11: Ergebnisse der risiko-orientierten Analyse

	GRS	FGSB	
		1	2
Anspruch	Prüfung des Risikos beim SNR im Vergleich zum LWR	Kritik der Sicherheitsforschung	Nachweis der höheren Unsicherheit des SNR
Ansatz	Ermittlung und Vergleich empirischer Daten	Methodenkritik	Benutzung der Methoden und Annahmen
Methoden	Vergleich mit Risiko-studie; Auswertung der Betriebserfahrungen; Übertragung von anderen Brütern; Delphiumfrage	Überprüfung der Literatur und der Aussagen von GRS	Rechnerprogramme; eigene Berechnungen
Ergebnis der Wahrscheinlichkeitsberechnung	$p=10^{-8}/R_j$ für hoch-energetischen Bethe-Tait	Keine Berechnung der Wahrscheinlichkeit möglich	$p=10^{-5}/R_j$ für kern-zerstörenden Unfall
Ergebnis der Unfallfolgerechnung	keine St. 14000 bzw. 38000 Spt.**	Berechnungen spekulativ	810 bzw. 1.400 St.** 960.000 bzw. 2.700.000 Spt.**
Ergebnis des Vergleichs	Wahrscheinlichkeiten und Unfallfolgen beim SNR niedriger	Kein Nachweis der größeren Sicherheit beim SNR	Unfallfolgen höher beim SNR

*Erläuterungen: p = Wahrscheinlichkeit; RJ = Reaktorjahr; St. = "Soforttote"; Spt. = "Spättote" (150).

** angenommene Höchstzahl je nach verwendetem Plutonium (151).

Die Ergebnisse der Studien zum Risiko des SNR im Vergleich zum DWR will ich nun etwas eingehender darstellen und zwar gegliedert nach der Wahrscheinlichkeit eines Bethe-Taite-Störfalls (ce), den Folgen eines nicht beherrschten **Bethe-Tait-Störfalls** (cf) und dem Vergleich dieser Befunde mit dem LWR (cg) (152).

(ce) GRS und FGSB richten ihre Aufmerksamkeit auf den Bethe-Tait-Störfall als demjenigen Störfallgeschehen, das verheerende Folgen zeitigen kann und auf das die Anlage ausgelegt ist, das sie also beherrschen können muß. Ebenfalls sehen beide den "Unkontrollierten Kerndurchsatzstörfall" (UKDS) (153) als diejenige Einleitung für einen Bethe-Tait-Störfall an, der die größte **Wahrscheinlichkeit** aufweist und dem damit vordringliche Aufmerksamkeit zukommt.

Durch den Ausfall der Kühlung und den gleichzeitigen Ausfall der beiden Schnellabschaltungen wird der Kern zerstört; die damit verbundenen komplizierten kernenergetischen Prozesse können über viele Stufen zu hohen Energiefreisetzung führen, verbunden eventuell mit einer Freisetzung des Schadstoffinventars in die Umgebung (154). Beide Gruppen halten diese Entwicklung nicht für grundsätzlich ausschließbar und für immerhin so wahrscheinlich, daß beide sie genauer berechnen. Unfallabläufe mit einer Wahrscheinlichkeit von größer als 10^{-9} werden von beiden Gruppen nicht näher betrachtet (155).

Die GRS kommt zu dem Schluß, daß ein UKDS mit einer Wahrscheinlichkeit (p) von $1,2 \times 10^{-6}$ anzusetzen sei; die FGSB kommt aufgrund von unterschiedlich eingeschätzten Zuverlässigkeiten der Schnellabschaltssysteme zu einem Wert, der um ca. eine Zehnerpotenz höher liegt (156).

Entscheidend ist nun die Frage, wie wahrscheinlich ein hochenergetischer Verlauf des Störfalls ist. Denn ein Bethe-Tait-Störfall mit einer Energiefreisetzung von bis zu 370MJ wird von der Anlage verkräftet. Für unterschiedliche Werte der freigesetzten Energie entwickelt die GRS-Gruppe unterschiedliche Störfallabläufe (157), vom Versagen des Reaktortanks bis zum Versagen der äußeren Stahl-Beton-Hülle. Letzteres führt zur Freisetzung des Schadstoffinventars in die Umgebung. Dadurch, daß sie eine vorgeschlagene Nachrüstung des Tanks bereits einkalkuliert, erreicht sie - rechnerisch - eine Verlangsamung des hochenergetischen Verlaufs, der den Austritt auf fünf Prozent des Schadstoffinventars begrenzt - selbst bei diesem denkbar schlimmsten aller Verläufe, wenn man die Szenarien der GRS als vollständig ansieht.

Die Wahrscheinlichkeit für diesen hochenergetischen Verlauf beziffert sie auf der Basis einer Delphi-Umfrage unter achtzehn Brüterexperten. Die Anwendung dieser Methode in diesem Zusammenhang hat flammende Empörung hervorgerufen. So schreibt Benecke, hier sei ein "Scheitern der Wahrscheinlichkeitsbestimmung mit Hilfe der Physik" und stattdessen ein "Ausweichen auf die Demoskopie" (158) zu konstatieren. Auf dieser empirischen Basis setzt die GRS die Wahrscheinlichkeit für einen Störfallverlauf mit einer Freisetzung von Energie, die größer ist als 370MJ, bei 3×10^{-3} pro Bethe-Tait-Störfall an, d.h. von dreitausend Bethe-Taite-Störfällen entwickelt sich einer zu einem Störfall, bei dem auch das äußere Containment durchbrochen wird (159). Bei allen anderen Bethe-Taite-Störfällen bleibt der Reaktortank intakt oder zumindest das äußere Containment. Dies ergibt dann insgesamt einen Wert für ein Versagen des äußeren Containments, bei dem nukleare Schadstoffe in die Umgebung freigesetzt werden, von 10^{-8} pro Reaktorjahr, d.h.

einmal in angenommenen hundert Millionen Jahren Betriebszeit des SNR 300 würde laut der Position der GRS ein Störfall zum Versagen des äußeren Containments und zur Freisetzung von nuklearen Schadstoffen führen (160).

Die FGSB hingegen sieht keine Möglichkeit, eine Häufigkeitsangabe für diese Variante eines Störfalls zu machen. Sie geht - zumindest der empirisch arbeitende Gruppenteil der FGSB - von der erwähnten Angabe ($p = 10^{-5}$ pro Rj) für einen kernzerstörenden Unfall aus (161) und gibt an, daß bei ihren Simulationen von Störfallverläufen mit gebräuchlichen Computer-Codes Fortsetzungen der Kettenreaktion mit Freisetzung von Energie mit weit über 370MJ "keinen Seltenheitswert besitzen". Im Gegensatz zur GRS geht sie folglich von einem Durchschlag des äußeren Containments bei **jedem** kernzerstörenden Unfall (162) aus, also von einer durchaus möglichen sofortigen und schlagartigen Freisetzung von Schadstoffen, so daß in ihrer Berechnung 50 % des Schadstoffinventars verdampfen und 38 % in die Umgebung gelangen. Unter der Annahme einer bestimmten Wetterlage und bestimmter Freisetzungsabläufe führt dies zu deutlich unterschiedlichen Berechnungen der Unfallfolgen bei diesen Störfallverläufen.

(cf) Ein hochenergetischer Bethe-Tait-Störfall würde in den **Unfallfolgeberechnungen** der GRS keine "Soforttoten" in der näheren Umgebung fordern (163). Die "Spätschäden" beziffert die GRS in diesem Falle mit 14.000 bis 38.000 Toten durch Erhöhung der Krebshäufigkeit. Den Wert hatte sie hochgesetzt, als sie ermittelte, daß der Kern aus wiederaufgearbeitetem LWR-Plutonium bestand und nicht - wie zunächst angenommen - aus eigens gefertigtem Plutonium (164) und deshalb einen höheren Schadstoffanteil enthielt.

Die FGSB rechnet mit dem gleichen Unfallfolgemodell, kommt aber aufgrund einer höheren Freisetzungsrates, anderer Annahmen über die Lungengängigkeit der Plutoniumpartikel und der Wirkungsweise im Körper zu wesentlich höheren Werten. Sie geht von bis zu 1400 "Soforttoten" und einer Erhöhung der Krebstoten um bis zu 2.700.000 Menschen aus (165). Hinzu kommt bei ihr noch eine angenommene jahrzehntelange Verseuchung riesiger Landflächen.

(cg) Entscheidend für die politischen Schlußfolgerungen war der **Vergleich** der Werte vom **SNR** mit den Sicherheitswerten eines gewöhnlichen **LWR**, wie sie seit Jahren in der Bundesrepublik betrieben werden und deren Betrieb von der KE8 einhellig akzeptiert worden war. Ein solcher LWR - in der Variante eines modernen Druckwasserreaktors (DWR) - war in der "Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke" untersucht worden. Im Vergleich kommt die GRS zu dem Ergebnis, die Wahrscheinlichkeit einer Zerstörung des Reaktorkerns sei beim SNR kleiner als beim DWR, da aufgrund der besonderen Gefahren des Plutoniumbetriebs der SNR 300 mit zwei unabhängigen Schnellabschaltssystemen ausgerüstet ist (166). Selbst bei einer Zerstörung des Reaktors würden Schadstoffe zurückgehalten und selbst bei einem Austritt in die Umgebung wären die Dosen nicht letal und damit die Schäden geringer als beim schlimmsten Unfall des DWR (Kernschmelze mit Dampfexplosion), denn die leichtflüchtigen nuklearen Partikel des DWR-Kerns (Jod und Cäsium) würden wesentlich mehr "Soforttote" als beim SNR hervorrufen.

Die FGSB befürchtet aufgrund des Plutoniums einige "Soforttote" mehr und eine wesentlich größere Zahl von "Spättoten", nämlich zwanzigmal soviel. Sie kommt also zu dem Schluß, daß das störfallbedingte Risiko des SNR größer ist als das des DWR. Umgekehrt schließt die GRS, daß das Risiko des SNR kleiner ist als beim DWR. Diese beiden Schlußfolgerungen lagen der Kommission als Grundlage ihrer Empfehlungen vor.

d) Inhaltliche Position des Mehrheitsvotums

Das Mehrheitsvotum (167) bekundete die Auffassung seiner Autoren - Häfele, Michaelis, Pfeiffer - und Unterzeichner, daß das Risiko des SNR 300 in "der gleichen Bandbreite liegt wie jenes der in Betrieb befindlichen Leichtwasserreaktoren" (168). Es gründete diese Position auf die Aussagen der GRS-Studie, ist aber darüber hinaus das Ergebnis eines bereits beschriebenen Kompromißprozesses (169), der die Angehörigen aus verschiedenen politischen Lagern zu einem gemeinsamen Votum zusammenführte. Ursprünglich lautete die Formulierung: Das "störfallbedingte" Risiko des Betriebs des SNR sei "nicht größer als das entsprechende Risiko eines Leichtwasserreaktors" (170). Die letztlich benutzte Formulierung verwischt die Aussage zum Vergleich bis an den Rand der Unkenntlichkeit (171). Zusätzlich wird dies noch durch Fußnoten und eine gesonderte Begründung von Reuschenbach und Pfeiffer relativiert (172). Dies muß auf dem Hintergrund gesehen werden, daß es im Vorfeld um den Vergleichsmaßstab heftige Auseinandersetzungen gegeben hatte. Was heißt "vergleichbar"? Welche Leistung eines Reaktors wird bei "vergleichbar" zugrundegelegt? Thermisch oder elektrisch? Einer oder mehrere Druckwasserreaktoren? Nur der Druckwasserreaktor oder alle Leichtwasserreaktoren? Die Meßlatte, die von der KE8 aufgelegt worden war, büßte auf diese Weise ihre pazifizierende Wirkung weitgehend ein.

Letztendlich argumentierte das Mehrheitsvotum etwa so: Wir sind für die Inbetriebnahme, also für die Aufhebung des Vorbehalts, und halten das Sicherheitsrisiko politisch für verantwortbar, aber wir fassen dies nicht in eine präzise Antwort auf die konsensorientierte Frage der KE8. Noch am deutlichsten wird diese Lösung aus dem Korsett der KE8 in der Begründung von Reuschenbach und Pfeiffer ausgedrückt, die mit dem demonstrativ herausgestellten Mut zum Risiko argumentieren (173).

Man wollte auf der Pro-Seite die Vorbehaltsentscheidung kippen und hatte das von der KE8 vorgeschriebene Verfahren dazu - Meßlatte Sicherheitsvergleich und Organisationsform Parallelforschung - nur so lange akzeptiert, wie es politisch aufgrund der Konstellation unumgänglich war. Die Lockerung der politischen Konstellation äußerte sich darin, daß die Pro-Seite sich aus den Vorschriften, wie die Frage der Entscheidung über die Inbetriebnahme anzugehen sei, zu lösen versuchte. Im Endeffekt kam es darauf an, daß der Vorbehalt fiel und die Inbetriebnahme befürwortet wurde; ob dabei die Begründung stichhaltig und überzeugend ausfiel, war eine sekundäre Frage (174).

Nicht vergessen werden sollten die Schlußfolgerungen im Mehrheitsvotum für die weitere technisch-organisatorische Entwicklung des SNR 300. Die Studie der GRS und die Diskussion in

der KE9 hatten sicherheitsrelevante Schwachstellen beim SNR identifiziert (175); über deren Beseitigung hinaus empfiehlt das Mehrheitsvotum eine verbesserte Ausbildung der Beschäftigten, auch als Konsequenz aus den Ereignissen in Harrisburg, und eine stufenweise Inbetriebnahme des SNR 300 (176). In diesem Sinne war die Empfehlung, den Vorbehalt aufzuheben, konditioniert und sollte außen nicht den Eindruck erwecken, hier werde rücksichtslos eine bestimmte Forderung von Interessengruppen exekutiert.

e) Inhaltliche Position des Minderheitsvotums: Über den Sicherheitsaspekt hinaus

Das Minderheitsvotum argumentierte gänzlich anders als die Vorlage der Befürworter. Auch das Minderheitsvotum enthält und begründet eine Empfehlung, beantwortet also auch die Frage, ob ein Betrieb des SNR 300 politisch verantwortbar sei oder nicht und warum die Unterzeichner zu dieser Einschätzung gelangten (177).

Diese Fragen beantwortete die Minderheit, indem sie sich in die Tradition der KE8 stellte: Maßstab für ihre Akzeptanz war der Vergleich des SNR mit einem Leichtwasserreaktor, dessen Betrieb auch von den Kernenergie-Skeptikern als politisch verantwortbar akzeptiert worden war. Soweit ging die Minderheit mit dem Mehrheitsvotum konform. Sie folgte aber - anders als die Mehrheit - in einem weiteren Punkt ebenfalls der KE8, wenn sie zur Grundlage des Vergleichs den doppelten Risikoindikator wählte, den die KE8 erwogen hatte (178). Der Betrieb eines Reaktors müsse also unter dem Gesichtspunkt des Risikos nach der Produktformel (Eintrittswahrscheinlichkeit mal Schadensausmaß) und unter dem Gesichtspunkt des maximalen Schadensausmaßes vertretbar sein (179). Auch nach der "Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke" und den SNR-Risikostudien von GRS und FGSB wurden die kognitiven Voraussetzungen für einen Vergleich der Reaktortypen unter diesem zweifachen Gesichtspunkt von den Unterzeichnern des Minderheitsvotums als unbefriedigend eingeschätzt: Die Kenntnislage über die Sicherheit des SNR 300, aber auch über die eines LWR, sei lückenhaft. Nur die Risiken des Betriebs im engeren Sinne seien erfaßt, nicht z.B. die der Entsorgung; nur technisch bedingte Unfälle gingen in die Rechnung ein, nicht die Wirkungen von äußeren Eingriffen, z.B. von Sabotage und Terrorangriffen; nur quantitativ erfaßbare Schadensarten seien berücksichtigt, und nicht alle möglichen Störfallabläufe seien berechnet worden; die Berechnungen beruhten beim SNR in hohem Maße auf Schätzungen, da keine Betriebserfahrungen vorlägen und anderes mehr.

Die Risikostudien wurden als wertvolle Fortschritte in der Sicherheitsforschung angesehen, die zahlreiche Schwachstellen aufgezeigt hätten, aber aus ihnen ließe sich zumindest für den SNR keine nachvollziehbar begründete Angabe über die Eintrittswahrscheinlichkeit eines schweren Unfalls ableiten (180). Also sei das Risiko des SNR nach der Produktformel nicht wissenschaftlich gestützt zu berechnen und könne nicht Grundlage des Vergleichs mit einem LWR und damit für eine Empfehlung sein. Wenn man sich nicht im Vertrauen auf die Schätzkunst der GRS und der von ihnen befragten Experten verlassen wolle, bliebe zum Vergleich nur das nachvollziehbar zu berechnende Schadenspotential als Maßstab für einen Vergleich übrig.

Bei diesem Vergleich waren die Autoren des Minderheitsvotums bemüht, sich von den Berechnungen in **beiden** Studien abzusetzen (181). Im Falle der GRS wurde dies damit begründet, daß in deren Berechnung der Unfallfolgen eine modifizierte Anlage zugrunde gelegt würde, deren Containment in der Planung verstärkt wurde, um das Schadstoffinventar länger zurückhalten zu können. Von daher ist im Votum die Abweichung von den Ansätzen der GRS begründet, die Abweichung von dem Ansatz der FGSB wird nicht weiter erläutert.

Einen zusätzlichen Aspekt fügt das Minderheitsvotum den Schadensberechnungen insoweit zu, als die maximal beim schlimmsten Unfall eines LWR - dem Referenzfall der "Deutschen Risiko-studie Kernkraftwerke", einem DWR vom Typ Biblis - bzw. eines SNR zu erwartenden Toten nicht in ihrer absoluten Zahl einander gegenübergestellt werden, sondern dies relativ zur jeweiligen elektrischen Leistung gesetzt wird. Daraus entwickelt das Minderheitsvotum die Vergleichswerte von 900.000 Toten pro Gigawatt für den SNR und 80.000 Toten pro Gigawatt beim LWR. Der Schluß liegt für das Minderheitsvotum damit klar: Der SNR sei "erheblich gefährlicher" als der LWR, und von daher war für die Unterzeichner des Minderheitsvotums der geforderte Nachweis, daß die Sicherheit des SNR 300 der eines LWR nicht nachzustehen habe, nicht erbracht (182).

An diesem Punkte endet aber noch nicht die Argumentation des Minderheitsvotums. Vor allem auf Betreiben von Meyer-Abich wurde in dem vom Vorsitzenden gemeinsam mit Mitarbeitern des Sekretariats (183) erarbeiteten Entwurf für ein Votum eine Ausweitung des Kriteriums "politische Vertretbarkeit" einer Inbetriebnahme des SNR eingefügt (184). Dies öffnete - allerdings quasi erst nach Abschluß der Beratungen - in Ausweitung der Nutzen-Schaden-Bilanzierung eine Art "Konsensfenster", da diese Argumentation aus der Konfrontation von "gefährlicher als..." oder "nicht gefährlicher als..." hätte hinausführen können.

Die Ausweitung geschah dadurch, daß die Verantwortbarkeit einer Inbetriebnahme davon abhängig gemacht wurde, wie das Risiko mit dem zu erwartenden Nutzen abzuwägen ist. Diese Argumentationsfigur geht im Gegensatz zu dem Reaktorenvergleich nicht auf eine entsprechende explizite Vorgabe der KE8 zurück, sondern ist deren Verlautbarungen exegetisch entnommen, vor allem aus deren Diskussion, unter welchen Bedingungen die LWR zu akzeptieren seien. Auch die Kernkraft-Kritiker hatten den Betrieb von LWR aus deren Nutzen im Zusammenhang einer übergreifenden energiepolitischen Konzeption akzeptiert, und sie hatten darüber hinaus den **Bau** des SNR 300 aus dieser Warte heraus konzidiert.

Den Kern dieser energiepolitischen Konzeption, in deren Rahmen der Nutzen einzelner Strukturelemente zu bewerten ist, stellen die zwei Wege dar. Unter dem Gesichtspunkt einer Sicherung der Option von "S-Weg" und "K-Weg" wäre also, so läßt das Minderheitsvotum an dieser Stelle durchblicken, auch eine Inbetriebnahme des SNR 300 konsensfähig, wenn es im Zusammenhang mit einer ausreichenden Sicherung des "S-Weges" stünde (185): "Eine Empfehlung, den Genehmigungsvorbehalt... aufzuheben, wäre im Rahmen der vorangegangenen Empfehlung allenfalls dann gerechtfertigt, wenn eine rationale und faire Vermittlung der beiden möglichen Wege ein leitender Gesichtspunkt der Energiepolitik geworden und der Nutzen des SNR einsichtig wäre." (186)

Für sich genommen aber fällt das Urteil über den Nutzen des SNR und seines Betriebs negativ aus: Weder erbringe er einen nennenswerten Beitrag zur Energieversorgung, noch sei durch ihn eine Sicherheit der Energieversorgung in der Zukunft zu erwarten. Forschungspolitisch seien andere Maßnahmen angeraten, und auch wirtschaftspolitische Argumente verfangen nicht, da die Exportchancen gering seien. Insofern wird beim SNR - so das Minderheitsvotum - die größere Gefährlichkeit nicht durch einen höheren Nutzen aufgewogen. Die Unterzeichner des Minderheitsvotums empfahlen deshalb nicht die Inbetriebnahme und formulierten mit nachdrücklichem Pochen auf den ursprünglichen Konsens: "Unter den gegebenen Bedingungen kann eine Empfehlung zugunsten der Inbetriebnahme des SNR 300 nicht von den Befürwortern beider Wege gemeinsam getragen werden." (187) Dies war ein Ausbruch der Argumentation aus der Begrenzung durch den Sicherheitsaspekt, der zwar durch den Auftrag und die Tradition der KE9, nicht aber durch die Beratungen selbst gedeckt wurde.

3.2.4. Die inhaltliche Arbeit zusammengefaßt: Blickpunkt Inbetriebnahme

Die KE9 versuchte sich also nicht nur im Themenspektrum von der KE8, sondern auch im engeren Bereich der Sicherheit von deren Vorgaben zu lösen. Dennoch blieb die inhaltliche Strukturierung durch die KE8 präsent, allein schon durch die Parallelforschung. Aber diese Strukturierung fiel schwächer aus, als es die Beteiligten erhofft bzw. befürchtet hatten.

Diese Loslösung war nicht die einzig mögliche Weiterentwicklung, im Sinne von: zuerst der energiepolitische Rahmen, dann das eigentlich brisante Problem. Es hätte auch andere Möglichkeiten der Weiterentwicklung gegeben. Ein Stichwort dazu ist: Neubewertung. Die strikte Orientierung auf Sicherheit war der inhaltliche Reflex veränderter Konstellationen innerhalb und außerhalb der Kommission, die eine solche Weiterentwicklung mit ökonomischem Akzent weniger wahrscheinlich machten (188). Ich werde auf diesen Punkt noch einmal zurückkommen.

Zu den im Ausschnitt verbliebenen Fragestellungen wurde Erhebliches geleistet. Die Risikostudien betraten sowohl vom Inhalt wie von ihrer Organisation her Neuland und brachten in dieser doppelten Hinsicht die Diskussion ein gutes Stück voran. Die Kontroverse rief gerade durch den Mangel an Fähigkeit, sich auf eine Position zu einigen, Lerneffekte hervor. Sie markierte deutlich die Klippen auf einem Konsenskurs, nicht zuletzt auch dahingehend, daß die Schwierigkeiten einer Integration von physikalischem und ingenieurwissenschaftlichem Denken aufgezeigt wurden. Dies war im übrigen weniger der KE9 im engeren Sinne - ihrer Diskussion, den Voten, dem Stab - zuzurechnen als vielmehr den Studiengruppen in ihrer wechselseitigen Herausforderung. Der politische Zusammenhang der KE9 allerdings, die Einbettung des Forschungsprozesses in einen politischen Diskussions- und Wirkungszusammenhang, ermöglichte erst diesen Prozeß. Aber auch dieses ist ein inhaltliches Ergebnis, das ohne die KE8 nicht denkbar gewesen wäre. Diesem nun schon eher strukturbezogenen Aspekt wollen wir uns im folgenden zuwenden.

3.3. Sozialstruktur der zweiten Kernenergie -Enquete: Schwache Vermittlung, starke Polarisierung

Ich werde die Struktur der Kommission wieder unter mehreren Aspekten zu kennzeichnen versuchen. Gemeinsam ist den Bildern, die sich dem Beobachter der KE9 unter den verschiedenen Aspekten bieten, daß unter dem hohen Außendruck, der nicht nur zu Beginn auf der KE9 lastete, sondern sich gegen Ende hin immer weiter verstärkte, der Aufbau einer eigenständigen Struktur nur in Ansätzen gelang. Die KE9 entwickelte keine spezifische Identität, die ihr Resistenz gegen externe Instrumentalisierungsversuche verliehen hätte. Der Außendruck stärkte diejenige Position in der KE9, die den Vorbehalt aufgehoben wissen wollte. Die konträre Position sah sich nur begrenzt in der Lage, im Umfeld einen entsprechenden Gegendruck zu erzeugen, um in der Kommission die Waage im Gleichgewicht zu halten.

Dies bedeutet zusammengenommen: Die Struktur der KE9 wurde in hohem Maße durch externe Faktoren bestimmt, was in erster Linie die Befürworter einer Inbetriebnahme stärkte. Dies zeigt sich mit wechselnden Nuancen unter den einzelnen Aspekten.

3.3.1. Sozialstruktur unter kognitivem Aspekt: Ungewißheit über die Sicherheit

a) Reduktion von Komplexität durch Eingrenzung

Die KE9 stand in kognitiver Hinsicht vor der Schwierigkeit, einen unüberschaubaren Fragenkomplex mit enormen Ungewißheiten in allen denkbaren Antworten auf Stellungnahmen zur Inbetriebnahme reduzieren zu müssen, die mit Ja oder Nein zu entscheiden waren. Ein erster Teil der Problemlösung lag darin, die zu untersuchenden Fragen auf Sicherheit zu begrenzen, die Inbetriebnahme also von Antworten auf die Frage nach der Sicherheit abhängig zu machen. Ungewißheit wurde durch die Kommissionsarbeit nur in Bezug auf Sicherheitsfragen reduziert, den Bezug auf die ökonomische Problemdimension grenzte die KE9 aus. Auch dort wären Aussagen zum betriebs- oder volkswirtschaftlichen Sinn der Entwicklungslinie aufgrund des Prototypcharakters des SNR 300, der Langfristigkeit der Planung und der zahlreichen äußeren Faktoren ebenfalls mit vielen Unwägbarkeiten verbunden gewesen. Die Modellrechnungen der AG "Modelle" versuchten diese Ungewißheit durch Objektivierung der Annahmen und Voraussetzungen zu reduzieren, aber dies diente nicht als Fundament für die Arbeit innerhalb der KE9. Sie grenzte diesen Aspekt vielmehr ab. Dennoch spielte bei der letztlichen Entscheidung der ökonomische Aspekt eine große Rolle. Das Junktim der EVU, die knappen Haushaltsmittel, der drohende Ausstieg des Bundes - alles dies spielte vermutlich für die Entscheidung eine größere Rolle, als es die Zehnerpotenzen bei den Unwahrscheinlichkeitsberechnungen von Störfällen taten. D.h., die kognitiven Probleme, die von der KE9 gelöst wurden, waren für ihr Ergebnis nicht weiter von Belang, und die Probleme, die zu lösen von Belang gewesen wäre, lagen nicht auf dem Kommissionstisch.

b) Reduktion von Komplexität durch Methode

Die Strukturierung der Untersuchungen durch die KE8 hatte die Komplexität der Fragestellung einerseits reduziert, indem sie den Anhaltspunkt des Vergleichs zum Druckwasserreaktor eingeführt, die kritischen Fragen identifiziert und Methoden zu ihrer Beantwortung vorgeschlagen hatte. Auch dann blieben noch erhebliche Ungewißheiten. Das Risiko des Prototyps SNR 300 war, was Eintrittswahrscheinlichkeit und Ausmaß von Schäden anging, unerforscht. Forschung, Entwicklung, Bau und Genehmigungsverfahren bildeten die Quellen, aus denen sich die Urteile ableiteten, nicht der eigentliche Betrieb. Auch ausländische Erfahrungen lagen nur begrenzt vor. Die KE9 versuchte, über eine Anbindung der unbekannteren und neuartigen Charakteristika dieser Maschine an bereits erprobte Verfahren und Ergebnisse die Frage nach der Sicherheit beantwortbar zu machen, das Ungewisse an das Gewußte, das Unbekannte an das Bekannte anzuhängen. Dafür benutzten die Forschungsgruppen verschiedene Verfahrensweisen:

- Bereits in der KE8 war man davon ausgegangen, daß eine Studie zum SNR vergleichbar der "Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke" so nicht möglich sein würde, da keine Betriebserfahrungen zum SNR vorliegen. Aber - so die GRS - es sei möglich, sich an dieser Studie zu orientieren, ihre Methodik und Voraussetzungen als Vorbild zu nehmen. Man strebte folglich eine risiko-**orientierte** Studie an, die sich so weit als möglich auf empirische Ergebnisse stützen sollte. Es wurden für einzelne Komponenten, wie Pumpen oder Rohrleitungen, übertragungsfähige Ergebnisse aus den Untersuchungen des Betriebs von Leichtwasserreaktoren herangezogen; es wurden ausländische Erfahrungen aus dem Betrieb von anders konstruierten Brütern ausgewertet. Dies war jedoch bei weitem nicht ausreichend, um die Ungewißheitsmarge unter eine Schwelle zu senken, ab der politisch verwertbare Beurteilungen der Sicherheit möglich würden. Deshalb mußte auf weichere Methoden zurückgegriffen werden.
- Zusätzlich setzte die GRS im Rahmen der risiko-orientierten Studie zwei Methoden ein: Sie führte eine Delphi-Umfrage bei Brütererexperten durch, in der sie vor allem Wahrscheinlichkeiten für bestimmte Ereignisabläufe abschätzen ließ. Außerdem nutzte sie die existierenden Computerprogramme zur Simulation von möglichen Störfallverläufen. Bei beiden Methoden der Folgenabschätzung sind mehr noch als bei den Äquivalenzschlüssen und bei der Auswertung anderweitiger Betriebserfahrungen vielfältige und mehr oder weniger plausible Annahmen und Einschränkungen nötig. Die weiterhin offenen Lücken in den Argumentationsketten wurden durch Annahmen - gegründet auf fachliche Erfahrung (189) - gefüllt.

Die Aufgabe, die Ungewißheit über das Risiko des SNR einzufrieden und soviel als möglich in Gewißheit zu verwandeln, um damit die Beurteilungsfähigkeit zu verbessern, wurde also über mehrere Stufen, mit Hilfe verschiedener Methoden angegangen. Diese Eingrenzungen des Ungewissen konnten ihr Potential der Komplexitätsreduktion nicht voll zur Geltung bringen, denn dieses Vorgehen war in der KE9 nicht unumstritten. Denn die KE8 hatte nicht nur den Weg zur Reduktion von Komplexität gewiesen, indem sie die Fragestellungen formulierte, die für die Beurteilung der Sicherheit entscheidend sein würden; sie hatte auf der anderen Seite zugleich die Komplexität der Arbeit der KE9 erhöht, indem sie durch die Konzeption der Parallelforschung einen grundsätzlich angelegten Dissens in den Forschungsprozeß eingebaut hatte. Die auf Komplexitätsreduktion angelegten routinierten Mechanismen des Forschungsprozesses konnten bei einem solchen Kontingenzschub nur begrenzt greifen. Es konnte von keiner Forschergruppe eine Vorgehensweise angewendet werden, die ohne weiteres die Zustimmung aller Beteiligten gehabt hätte. Während sich ein Teil der FGSB auf die Anwendung der Computersimulation einließ, um sie zu kritisieren bzw. um

die Schwachstellen des SNR aufzudecken, argumentierten Benecke und andere gegen diese Methode, suchten ihre prinzipielle Untauglichkeit zu beweisen. Sie argumentierten folglich grundsätzlich gegen diese Art, Ungewißheit einzugrenzen. Dies taten sie erst recht bei der Delphi-Umfrage und auch bei der Übertragung von anderweitig gewonnener Betriebserfahrung auf den SNR. Wo die FGSB nicht selbst die Methoden anwendete, blieb sie aber auf die Kritik des GRS-Instrumentariums beschränkt und konnte keine alternativen Methoden zur Erforschung des Risikos anbieten. Die von ihnen geforderten Großexperimente hätten eine Inbetriebnahme dieses oder eines anderen Brüters in einer Größenordnung weit oberhalb des Karlsruher Versuchsreaktors bedeutet. Hier blieb es also bei einem grundlegenden Dissens, der nicht nur aufgrund der Ungewißheiten in der Frage des Risikos entstand, sondern auch aufgrund der Uneinigkeit darüber, wie diese Ungewißheit zu reduzieren sei. Die KE9 war kognitiv von doppelter Ungewißheit beherrscht: Nicht nur, ob die Wahrscheinlichkeit einer Kernschmelze bei 10^{-6} oder bei 10^{-8} anzusetzen ist, sondern auch darüber, ob dies überhaupt anzusetzen ist und wenn ja, ob dies auch für den SNR gilt. Auf einen gesicherten Methodenvorrat oder auf einen Satz von Prämissen konnte bei der Einfriedung der Ungewißheit nicht zurückgegriffen werden.

c) Reduktion von Komplexität durch Entscheidung

In der Interaktion von Wissenschaft und Politik kam der Kommission die kognitive Aufgabe zu, politische Aussagen zur Verantwortbarkeit der Inbetriebnahme des SNR 300 wissenschaftlich abzusichern. Dabei sollte sie einerseits soweit wie möglich den wissenschaftlichen Aussagen ihre Hypothetizität nehmen, indem diese zu begründenden Argumenten für politische Schlußfolgerungen gemacht wurden, und andererseits den politischen Argumenten soweit wie möglich ihre Willkürlichkeit nehmen, indem sie zu Schlußfolgerungen aus wissenschaftlich gesichertem Wissen gemacht wurden. Strukturell äußerte sich dies so, daß aus einer Vielzahl von Optionen, aus Beweggründen und Aspekten letztlich eine Ja-Nein-Entscheidung zu einzelnen Punkten einer entscheidungsreifen Vorlage werden mußte. Die KE8 hatte sich dem an vielen Stellen durch plurale Pfade, Zeitpläne mit Verschiebungen, kontroverse Formulierungen usw. zu entziehen versucht. Dagegen spitzte die KE9 das Problem wirklich auf eine binäre Entscheidung zu. Wissenschaft und Politik in binärer Form aufeinander zu beziehen, geriet zu einem schwierigen Unterfangen. Zwar wurden letztlich Entscheidungen getroffen, die Mehrheit empfahl, die Inbetriebnahme zu befürworten, und die Minderheit empfahl die Beibehaltung des Vorbehalts. Aber hohe Ungewißheit aufgrund fehlender Routinen führte zu mehr oder weniger komplizierten Rechtfertigungen der Empfehlungen auf beiden Seiten. Die Brütergegner argumentierten doppelt negativ: Da der Nutzen ungewiß sei und nicht nachgewiesen werden könne, dagegen das Risiko eines Betriebs zu hoch, also nicht erwiegenermaßen unterhalb des Risikos eines Druckwasserreaktors läge, könne einer Inbetriebnahme nicht zugestimmt werden. Die Ungewißheit über das Verhältnis von Kosten und Nutzen erlaube keine positive Empfehlung.

Die Befürworter argumentierten über die Ungewißheit hinweg: Die Frage der Nützlichkeit stehe nicht zur Debatte; bei der Sicherheit seien sich die Gruppen uneinig, man könne als Außenstehender, als Nicht-Fachmann, als Politiker nicht durch eine Prüfung der Sachargumentation die Ungewißheit reduzieren. Also müsse man zu anderen Kriterien greifen, mit deren Hilfe dennoch eine Entscheidung möglich würde: "Vertrauen" und "Reputation" werden dann die entscheidenden Kriterien.

Auch mit diesen Kriterien sind spezifische Wissensbestände verbunden, die leistungsfähiger waren als das gruppenmäßig fragmentierte und höchst ungewisse wissenschaftliche Wissen. Man fragte auf politischer Seite nicht, ob eine Argumentation wahr wäre, sondern wem sie nützen würde; nicht, ob Entscheidungen energiepolitisch verantwortbar wären oder nicht, sondern ob sie im jeweiligen Umfeld vermittelbar sein würden. Entscheidungsrelevanz hatten letzten Endes vor allem diejenigen kognitiven Momente, die außerhalb des engeren Problembereichs liegen: Die Situation der sozialliberalen Koalition war undeutlich, die Zukunft ungewiß. Diese Verunsicherung trug nachhaltige Verwirrung in die Kommission, viel mehr, als es die Streitigkeiten um die Zahl der potentiellen Mega-Toten nach einer Brüterexplosion taten. Die Verunsicherung über die politische Zukunft änderte tatsächlich die Entscheidungssituation, sie ermöglichte etlichen Mitgliedern, sich gemäß ihrer Interessen zu entscheiden.

Anders als die KE8 versuchte die KE9, die Komplexität durch Entscheidung scharf zu reduzieren. Sie setzte der Pluralität eine binäre Struktur, der Vielfalt an Möglichkeiten die Entscheidung zwischen den Alternativen entgegen. Die KE9 folgte vor allem nicht dem Optionengedanken der KE8. Dieses schien nicht mehr notwendig gewesen zu sein. An dem Netz der wechselseitigen Bedingungen aus der KE8 festzuhalten, war nicht mehr geboten. So fand der Gedanke der Interdependenz der zwei Wege nur im Minderheitsvotum eine späte Fortsetzung, während das Mehrheitsvotum den SNR praktisch losknüpfte und energiepolitisch absonderte, ohne ihn in die Optionen einzubinden, ohne Gegenleistung oder Kompensation. Die Alternative bestand in diesem Falle lediglich aus Ja oder Nein zur Inbetriebnahme; die Empfehlung war dann mit großer Mehrheit ein "Ja".

d) Zusammenfassung: Wohin mit der reduzierten Komplexität?

Daß gegen Ende der KE9 die Ungewißheit auch das politische Umfeld prägte und die parlamentarischen Grenzen aufweichten, ermöglichte paradoxerweise am Ende eine klare kognitive Strukturierung der Kommissionsentscheidung. Sie führte zu einer Zuspitzung eines komplexen Sachverhalts auf eine Entscheidung für oder gegen eine Empfehlung der Inbetriebnahme. Die damit selektierte Komplexität schoß aber über die Begründungen der Voten und über die Gutachten wieder in die Auseinandersetzung ein. Dieser begrenzte und vorläufige Charakter der Reduktion findet sich in der ganzen kognitiven Struktur. Auch die Eingrenzung auf die technische Sicherheit ließ die unterschwelligeren Wirkungen ökonomischer und anderer Faktoren nicht obsolet werden. Der Versuch, die Komplexität durch Vorschrift eines bestimmten Forschungsverfahrens zu redu-

zieren, scheiterte insofern, als der Dissens prinzipiell ausfiel, auch die Wahl der Methoden und die empirische Analyse erfaßte und sich gerade nicht auf einen zeitlich, sachlich und sozial begrenzten Ausschnitt unter dem Titel "Bewertung konsensuell ermittelter Forschungsergebnisse durch die Kommission" begrenzen ließ.

Und die Entscheidung über die Verantwortbarkeit der Inbetriebnahme fiel nicht deshalb so eindeutig aus, weil sie eine politische Entscheidung aus wissenschaftlich festgestellten Sachverhalten sein konnte. Die Eindeutigkeit wurde - kognitiv gesehen - dadurch ermöglicht, daß der fachwissenschaftliche Teil der Kommissionsarbeit ignoriert bzw. mit einfachen, aber leistungsfähigen Mustern bearbeitet werden konnte. Dies zeigte sich unübersehbar zu dem Zeitpunkt, als der Zeitbedarf der FGSB in den Rahmen des politischen Zeitplans gestellt wurde - ob berechtigt oder unberechtigt, sei dahingestellt. In der Terminkrise wurde der Eigensinn fachwissenschaftlicher Arbeit hintangestellt.

3.3.2. Sozialstruktur unter dem Aspekt der Interessenkonstellation: Kleines Zentrum, große Flügel

Bezweckt wird mit der Analyse der Kommissionsstruktur unter diesem Aspekt die Entwicklung eines **politischen Konzepts** dieser Kommission: Wie war die KE9 unter politischem Gesichtspunkt strukturiert? Die KE9 entfaltete - politisch gesehen - in ihrer Entwicklung eine mehrfach gestaffelte Heterogenität.

a) Heterogenität in drei Hinsichten

Den in der KE9 präsenten Interessen war bei aller Verschiedenheit gemeinsam, daß sie in der Frage der Inbetriebnahme konvergierten. Dies bezeichnet aber auch schon das Ende ihrer Gemeinsamkeit: Sie kamen zu unterschiedlichen Haltungen gegenüber dem parlamentarischen Vorbehalt, begründeten dies unterschiedlich, zogen jeweils andere Schlußfolgerungen. Dabei blieb die Unterschiedlichkeit der Interessen in der KE9 immer noch gedämpft: Weder wurden die Interessendivergenzen explizit thematisiert, noch waren alle relevanten Spielarten der Energiepolitik und damit alle von der Frage der Inbetriebnahme betroffenen Akteure **innerhalb** der KE9 präsent. Es fehlten zunächst einmal die Stützen und Adressaten einer versorgungsorientierten Energiepolitik, die nicht mit der Nuklear- oder gar mit der Brüter-Community zu identifizieren sind. Von Vertretern der Kohleinteressen oder einer HTR-Lobby - die es allerdings außerhalb der politischen Sphäre auch kaum gibt - war nicht viel zu entdecken. Zum zweiten traten diejenigen Interessen innerhalb und außerhalb der organisierten Ökologiebewegung in den Hintergrund, die sich nicht in erster Linie gegen den Brüter richten, sondern sich über alternative Formen der Energieversorgung definieren. Die zarten Anfänge einer "Sonne-Spar-Community" waren in der KE9 wenig präsent.

Aber auch in dieser reduzierten Breite entwickelte die KE9 keine Interessenhomogenität - eine der Voraussetzungen für Stabilität unter hohem Außendruck. Die Heterogenität der KE9 läßt sich

nicht nach der Grundlinie Parlamentarier - Sachverständige - Stab ordnen. Die virulenten Spannungslinien waren: Befürworter und Gegner einer Inbetriebnahme des Brüters, etablierte Wissenschaftler und Außenseiter-Wissenschaftler, Regierungslager und Opposition. Diese Spannungslinien überlagerten sich mehrfach, und die Positionen waren in sich wiederum differenziert. Beides ermöglichte eigenartige Koalitionen.

b) Spannungslinie zwischen Befürwortern und Gegnern einer Inbetriebnahme

Die Struktur der KE9 unter politischem Aspekt läßt sich am deutlichsten aus ihrer letztendlichen Entscheidung über die Empfehlung an den Bundestag herauslesen: für und gegen eine Inbetriebnahme des SNR. Diese Trennung war die folgenschwerste Spannungslinie in der KE9, wenngleich sie noch nicht die ganze Struktur wiedergibt. Diese Trennung war immer kommissionsprägend, sie setzte sich aber als Dominante erst dann durch, als der nahende Regierungswechsel die Trennungslinie zwischen Regierung und Opposition erst auflockerte und dann obsolet machte.

Zuvor war doch bis weit in den Sommer 1982 hinein unklar gewesen, welche der beiden Spannungslinien die KE9 mehr prägen würde. Von den beiden Seiten pro und contra Inbetriebnahme dominierte eindeutig die Pro-Seite, nicht nur zahlenmäßig, sondern auch durch die Zusammensetzung und durch den direkteren Bezug zu der Forschergruppe um Birkhofer.

Selbstverständlich gab es innerhalb der Pro-Gruppe Differenzen, und bis sie in dieser Zusammensetzung eine einheitliche Stellungnahme abgeben konnte, bedurfte es einiger Verhandlungskunst. Auch waren zwischen Parlamentariern und Sachverständigen - selbst wenn sie sich der gleichen Position zurechneten - von vornherein Interessendivergenzen, da die einen eher aus einem parteipolitischen Hintergrund, die andern eher vom Standpunkt gesellschaftlicher Interessengruppen argumentierten.

Der gemeinsame Nenner aber war der parlamentarische Vorbehalt, den man zu Fall bringen, und die Inbetriebnahme, die man politisch ermöglichen wollte, wenn auch aus unterschiedlichen Motiven. Es gelang, an den Differenzen nicht zu rühren, sondern die Pro-Seite geschlossen auf Brüterkurs zu halten. Denkbar wäre sicherlich auch gewesen, daß die Parole der "Frontbegradigung" (Steger) sich auch hier so ausgewirkt hätte, daß sich eine Pro-Kernenergie-, aber Kontra-Brüter-Gruppe etabliert und die Front für die Inbetriebnahme aufgespalten hätte (190). Daß dazu keiner die Initiative ergriff und sich für eine Alternative innerhalb der Kernenergie-Option stark machte (z.B. mit stärkerem Gewicht auf den THTR, für eine Wasserstoff-Pilotanlage mit Kernenergienutzung o.ä.), belegt, daß die Vertreter eines harten Brüterkurses (insbesondere Häfele, Stoll und - mit parteipolitischer Motivation - die Abgeordneten aus der Unionsfraktion) die Definitionsmacht behielten und die Einheitlichkeit des Pro-Lagers mit Richtung auf die Aufhebung des parlamentarischen Vorbehalts sichern konnten.

So wie die Gruppe der Befürworter einer Inbetriebnahme nicht nur aus eingeschworenen Brüterfreunden bestand, war unter den Gegnern die Ablehnung des SNR 300 nicht gleichermaßen stark ausgeprägt. Auch in der Gruppe der Gegner einer Aufhebung des Vorbehalts sind Differenzen er-

kennbar, deren Tiefgang und politisches Gewicht aber im Laufe der Beratung nicht ernstlich geprüft wurden. Während jedes Mitglied der Pro-Gruppe zu einem Ergebnis, das unterhalb einer Befürwortung einer Inbetriebnahme gelegen hätte, politisch hätte gedrängt werden müssen, waren die Träger des Minderheitsvotums nicht alle einhellig, grundsätzlich und konsequent gegen die Inbetriebnahme des SNR 300 (191). Die Binnenverhältnisse auf der Kontra-Seite differenzierten sich weiter mit fortschreitender Finanzierungs Krise. Denn nun traten Teile der Regierungs-Fraktionen für einen möglichst raschen und reibungslosen Ausstieg aus der Brüterfinanzierung ein. Dafür aber mußte der parlamentarische Vorbehalt fallen (192). Der Staat - so dieser Vorschlag - sollte den Weg frei geben und damit den EVU bzw. der errichtenden Industrie den Schwarzen Peter zuschieben. Dies bedeutete, daß nicht nur ein Teil der SPD- und der FDP-Fraktion deswegen gegen eine weitere Blockade der Inbetriebnahme war, um dem Brüter eine Inbetriebnahme zu ermöglichen, sondern daß ein anderer Teil der SPD- und der FDP-Fraktion von weiteren parlamentarischen Blockierungen abrückte, um sich generell aus dem Debakel der SNR-Förderung entfernen zu können (193). Ob und inwieweit diese unterschiedliche Motivation zu Auseinandersetzungen innerhalb des Kontra-Lagers in der KE9 führte, ist nicht nachzuweisen. Aber auf alle Fälle schmolz dadurch die politische Basis für eine weitere Blockierung der Inbetriebnahme um ein politisch wichtiges Stück. Der Druck, den parlamentarischen Vorbehalt aufzuheben und die Inbetriebnahme von Bonn aus zu ermöglichen, war erheblich, und es war schon vor der akuten Regierungskrise zu erwarten, daß sehr große Teile der Regierungsfractionen und erst recht die Oppositionsfraction für eine Aufhebung des parlamentarischen Vorbehalts und für eine Freigabe der Inbetriebnahme votieren würden.

Politisch entwickelte sich also das Umfeld ungünstig für die Gegner einer Inbetriebnahme des Vorbehalts. Sie waren aber entscheidend auf ein günstiges Umfeld in den politischen Institutionen angewiesen, denn ihre soziale Basis war von Beginn an zusehends schmaler geworden. Sie bildeten anders als in der KE8 nunmehr eine Negativkoalition: Sie waren mehr oder weniger **gegen** den Brüter, aber ihre positive Alternative, die andere Lösung des Problems der Energieversorgung, war in den Hintergrund ihrer Argumentation geraten und prägte nicht mehr ihr politisches Profil. Der Brüter, die Frage der Befürwortung oder Ablehnung seiner Inbetriebnahme durch weitere Bundestagsentscheidungen, wurde nun zum charakterisierenden Element aller Gruppen in der Kommission, und mit bloßer Gegnerschaft war es langfristig nicht möglich, eine ausreichende soziale Unterstützung zu mobilisieren.

c) Spannungslinie zwischen "etablierter" Sicherheitsforschung und "skeptischer" Sicherheitsforschung

Ein neues strukturelles Element trug die von der KE8 angeregte Parallelforschung bei. Der "etablierte" sicherheitswissenschaftliche Apparat wurde mit der "skeptischen" Sicherheitsforschung in einen organisierten Kommunikationszusammenhang gebracht. Der Brüter-Community nahestehend, aber nicht mit ihr kongruent (194), bildete der "etablierte" sicherheitswissenschaftliche Apparat die eine Seite dieser Spannungslinie.

In einem vergleichbar distanzierten Verhältnis zur "Anti-AKW-Bewegung" stand der "alternative" sicherheitswissenschaftliche "Apparat" auf der anderen Seite der Spannungslinie. Zwischen beiden Apparaten gab es Gemeinsamkeiten (195): Sie fühlten sich zum Teil gleichen Wissenschaftsidealen verpflichtet, und ihre Angehörigen hatten zum Teil gemeinsame Stücke in ihren Biografien. Allerdings war die Durchlässigkeit zwischen beiden Bereichen gering (196). Es tauchten zwischen beiden Kommunikationszusammenhängen tiefe Gräben in mehrerer Hinsicht auf. Vor allem gab es Rivalitäten um Ressourcen, Einfluß, Prestige, um öffentliche Glaubwürdigkeit und Sichtbarkeit (197).

Auch für diese Rivalitäten nahm der Brüter substantielle und symbolische - also über das substantielle Moment hinausgehende - Qualitäten an:

(ca) **Substantiell** war zunächst einmal von Belang, daß bei diesem Thema durch inhaltliche Arbeit Meriten verdient werden konnten. Für den SNR war bis zu diesem Zeitpunkt keine systematische Sicherheitsstudie erstellt worden. Eine solche Sicherheitsstudie ist durch Detailstudien nicht zu ersetzen. Sie betrat auch in methodischer Hinsicht Neuland, denn es lagen zu wenige Betriebserfahrungen vor, als daß man daraus in gewohnter Manier eine Grundlage für eine probabilistische Berechnung von Risiken hätten bilden können.

Für die FGSB - zumindest für den Benecke-Flügel - trat auf einer zweiten Ebene hinzu, daß sich gerade auf Grund der offenen Situation beim Brüter anbot, einige grundsätzliche Unterschiede deutlich zu machen: z.B. die Kluft zwischen der Begrenztheit der verwendeten Methoden und dem Gewicht der gefolgerten Aussagen; die unzureichende Begründung von Aussagen und Vorgehensweisen, gemessen am naturwissenschaftlichen oder besser, gemessen am wissenschaftstheoretischen Kriteriensystem. Dieser Teil der FGSB war also nicht nur an der systematischen Aufdeckung von Sicherheitsproblemen interessiert (erste Ebene), sondern auch an einer systematischen Kritik des Aufdeckungsprozesses selbst, also der Methoden, die gemeinhin in der Sicherheitsforschung angewandt werden (zweite Ebene).

Umgekehrt wollte die GRS nicht nur systematisch die Sicherheit des SNR 300 nachweisen - sie war schließlich auch an den Arbeiten zur sicherheitsmäßigen Auslegung des SNR 300 beteiligt - und eventuelle Schwachstellen in der technischen Konstruktion aufdecken (erste Ebene), sondern auch auf einer zweiten Ebene die Tragfähigkeit ihres Ansatzes und ihrer Methoden generell nachweisen.

(cb) Der Brüter eignete sich nicht nur als ein hervorragendes Betätigungsfeld auf diesen beiden Ebenen, er bot darüber hinaus den Raum für einen generellen Kampf um die Dominanz in der Reaktorsicherheitsforschung und in der Sicherheitsforschung generell. Die Auseinandersetzung um die Ausfallraten eines Schnellabschaltsystems, um das bei einem Unfall freigesetzte radioaktive Inventar oder um die Kerngeometrie bei unzureichender Nachwärmeabfuhr bekam eine **symbolische Bedeutung** dafür, welches Paradigma im Verhältnis von Wissenschaft und Politik, welches Expertenbild, welche Methoden und Normen fürderhin gelten sollten.

Es ging hier also auch um die "Wissensführerschaft" (in Analogie zur "Meinungsführerschaft"): Welches Wissen ist das führende, welcher Wissenschaftler verdient mehr Anerkennung? Beide Gruppen wollten also grundsätzlich etwas beweisen: In dem einen Fall, bei der GRS, wollte man ein angestammtes Quasi-Monopol in der Reaktorsicherheitskommission und in anderen Gremien der Reaktorsicherheit behaupten und schützen. Im anderen Fall, bei der FGSB, war man um Reputation bemüht, die sich dann auch in einem erhöhten und verstetigten Einfluß niederschlagen sollte. Schon im Vorfeld der KE8 hatte sich Ueberhorst mit der Forderung profiliert, in der Reaktorsicherheitskommission müßten nun endlich Wissenschaftler mit unterschiedlichen Meinungen zur Kernenergie vertreten sein. Diese Forderung war in dem Bericht der KE8 erneut aufgegriffen worden (198) und hatte sich bislang nicht umsetzen lassen. Nun war man den Weg über Parallelforschung gegangen. Das Ziel blieb das gleiche: über das Aufbrechen des Monopols etablierter Sicherheitsforschung zur Dominanz "skeptischen Wissens" und seiner Träger, der Gegenexperten, zu gelangen.

Diese Dominanz war in einem Großteil der Publikumsmedien bereits gesichert. Die feste Verankerung, die manche Aussagen im öffentlichen Bewußtsein erreicht haben, ist aber weniger auf Medienpräsenz zurückzuführen. Vielmehr beruht die starke Medienpräsenz von Gegenexperten darauf, daß skeptische Experten Meinungen, die für das Alltagsbewußtsein fundamental sind, auf den Punkt gebracht und mit ihrer formalen Autorität gestützt, diese Meinungen also doppelt gestärkt haben. Diese Symbiose drückt sich in Sätzen aus wie: "Auch ein Unfall mit geringster Wahrscheinlichkeit kann morgen passieren." Oder: "Komplexe Systeme sind nicht beherrschbar." Oder: "Sinnlich nicht wahrnehmbare Wirkungen sind besonders gefährlich". Theorien wie "Murphy's law" sind leichter mit der Alltagserfahrung zu vermitteln als ingenieurwissenschaftliche Details oder schwer eingängige Probleme der Probabilität, die ja die genannten Sätze nicht widerlegen, sie allenfalls in ihrer Bedeutung relativieren können - durch Aufzeigen des Verhältnisses von Risiken, des Ausmaßes radioaktiver Belastung und durch den Vergleich mit anderen Wirkungen.

(cc) Soweit die Interessenlage beider Seiten. Daß sie sich nun auf einen **organisierten Wettstreit** um die "Wissensführerschaft" einließen, erforderte von beiden Seiten, daß sie bereit waren, ein Stück aufeinander zuzugehen, erforderte also beiderseitig eine hohe Kompromißfähigkeit. Zumeist sieht man nur den Kompromiß der "etablierten" Sicherheitsforschung, die sich auf eine Parallelforschung einließ, wengleich Birkhofer in der KE8 diesem Vorhaben auch nicht explizit zugestimmt hatte (199).

Man übersieht angesichts dieser Konzession leicht, daß die "Skeptiker" mit der Annahme des Angebots von Parallelforschung (200) einige ihrer besten Waffen aus der Hand gelegt hatten: Sie ließen sich ein Netz über den Kopf werfen, das sie festhielt und an verschiedene Institutionen band. Sie wurden dadurch berechenbar und bisweilen suchten sie in der KE9 ihre Unberechenbarkeit wiederzugewinnen.

Der Wettstreitcharakter der Sicherheitsforschung war von Anfang an deutlich. Es standen die Profilierung und Behauptung des jeweiligen Ansatzes im Vordergrund, weniger eine gemeinsame Problemlösung. Aus vielen Gründen - institutionellen, organisatorischen, personellen - war dabei

die GRS in einer stärkeren Position als die FGSB, nicht zuletzt deshalb, weil die FGSB wesentlich stärker binnendifferenziert war. Innerhalb der FGSB strebten die Interessen auseinander, konnten verschiedene Ziele manchmal nur mühsam koordiniert werden.

Gegenüber den beiden Forschungsgruppen gelang es der KE9 nur begrenzt, sich durchzusetzen. Die beiden Brüderflügel - Pro- und Kontra-Inbetriebnahme - und die beiden Forschungsgruppen ordneten sich gemeinhin einander zu, womit aber nicht gesagt sein soll, daß sich der brüderkritische Kommissionsflügel ohne weiteres mit der FGSB identifiziert hätte oder daß die GRS ein verlängerter Arm der Befürworter einer Inbetriebnahme gewesen wäre (201). Aber ein geschlossenes Auftreten als KE9 gegenüber den Forschergruppen war aufgrund der Differenzierung der Kommission schlecht möglich, und erst recht war nicht möglich, ihnen gegenüber einen eigenen Fahrplan durchzusetzen. Auch von daher war die Ausrichtung auf ein gemeinsames Ziel erschwert.

d) Spannungslinien zwischen Regierungsfractionen und Oppositionsfraction

Als einem parlamentarischen Gremium prägten sich der KE9 auch die parlamentarischen Spannungslinien auf. Die Fraktionen verstanden es, dieses Gremium in ihre Struktur zu integrieren. Die Spannungslinie von Regierung und Opposition trennte in der KE9 nicht nur die Parlamentarier, sondern auch die Sachverständigen voneinander. Es bildeten sich durch die Berufung und durch die parlamentarischen Gepflogenheiten zwei regelrechte Lager, denen sich die Sachverständigen mehr oder weniger durchgängig zuordneten. Sie taten dies nicht, ohne sich einen Rest von Spielraum zu bewahren, und manche auch mit demonstrativer Distanz, aber im Grundsatz fand eine parlamentarische Lagerbildung statt.

Das bedeutet, daß sich auch die Heterogenität der parlamentarischen Lager in der KE9 widerspiegelte. Das Regierungslager zeichnete sich durch größere Spannweite aus, da hier nicht nur unterschiedliche Parteien und Parteiflügel mit ihren jeweils ganz unterschiedlichen Kulturen zu integrieren waren, sondern auch deshalb, weil sich auf dieser Seite die energiepolitischen Positionen sehr viel stärker voneinander unterschieden, als dies im Lager der Opposition der Fall war. Letzteres war zwar nicht stromlinienförmig; die meisten der von der Union benannten Sachverständigen waren nicht ohne weiteres mittels Fraktionsdisziplin auf eine Position festzunageln. Dennoch ergab sich, was die Inbetriebnahme anging, ein relativ geschlossenes Bild (202).

Zudem war die Unionsfraktion auch wesentlich besser organisiert als während der KE8 und im Vergleich zum Regierungslager. Die von der Unionsfraktion eingerichtete Arbeitsgruppe zur KE9 entfaltete durchgängig Aktivitäten und war gegenüber ihrer Vorgängerin aus der 8. Legislaturperiode effektiviert worden. In ihr versammelten sich regelmäßig die Unionsabgeordneten aus der Kommission, dazu kamen die von der Union benannten Sachverständigen, die allerdings nicht immer alle und nicht immer persönlich kamen. Später stieß dann auch Häfele dazu. Außerdem nahmen an den Sitzungen teil diejenigen Angehörigen des Stabes, die der Union nahestanden, die energie- und forschungspolitischen Experten der Fraktion, unionsnahe Beamte aus dem BMFT sowie

Experten aus Industrie und Forschung, die nicht Mitglieder der KE9 waren. Auch dies ist ein Zeichen, daß die Union alles daran setzte, um ein erneutes Desaster wie bei der KE8 zu verhindern.

Im Gegensatz dazu war das Regierungslager weniger gut organisiert, und die Bandbreite der von der Regierungspartei benannten Sachverständigen war wesentlich breiter: Sie reichte von Altner über Meyer-Abich bis zu Häfele. Trotz dieser Heterogenität konnte man zunächst davon ausgehen, daß das politische Umfeld der KE9, der Bundestag und seine Mehrheitsverhältnisse dafür sorgen würden, daß Unterschiede weitgehend ausgeglichen werden würden, und die Regierungsbank ein Mindestmaß an Geschlossenheit würde halten können.

Die Terminkrise zeigte nun aber, daß diese Geschlossenheit zwar möglich war, aber zugleich, daß sie nur mit erheblichen Mühen zu erreichen war und daß es, da Häfele nicht im Lager gehalten werden konnte, auch dann nur zu einem Patt reichte. Bei einer substantiellen Entscheidung, wo also nicht lediglich eine Terminverschiebung zur Debatte stehen würde, sondern die Empfehlung selbst, war nicht zu erwarten, daß der Fraktionsdruck in der einen oder anderen Richtung eine Mehrheit sicherstellen würde.

Als sich nach der Sommerpause die Zügel in den Regierungsfractionen merklich lockerten und kein Krisenmanagement für den speziellen Fall der Brüterentscheidungen mehr möglich war, verlor diese Spannungslinie an Bedeutung für das Kommissionsergebnis. So wie im Bundestag selbst die Grenze zwischen Regierung und Opposition aufweichte, wurde es auch bei Angelegenheiten der KE9 schwieriger, Fraktionsdisziplin durchzusetzen, wechselnde Mehrheiten zu verhindern, einen Plenumsbeschluß zu erzielen, einen abtrünnigen Abgeordneten vor der Fraktionsvollversammlung vorzuführen, einen Sachverständigen von oben zu bearbeiten. Alles dies war im Spätsommer 1982 nicht mehr möglich. Dadurch entfiel eine wichtige Außenstrukturierung, und zugleich zerfiel ein wichtiger Schutz gegen andere Einflüsse von außen: Fraktionsdisziplin ist immer auch Schutz des Abgeordneten zum Beispiel vor Verbänden.

Die KE9 geriet dadurch mehr unter Außendruck, der von anderer Stelle ausgeübt wurde. Spannungslinien, insbesondere die zwischen Gegnern und Befürwortern einer Inbetriebnahme, dominierten die Struktur der KE9. Als diese Frage entschieden war, bedurfte es deshalb auch keiner Weiterarbeit oder gar Fortsetzung in der nächsten Legislaturperiode.

Bei aller Heterogenität der einzelnen Lager gab es keinerlei Ansätze zu einer vermittelnden, lagerübergreifenden Gruppenbildung. Zwischen den parlamentarischen Lagern wurde ein Konfrontationskurs bevorzugt.

- e) Kräfteverhältnisse am Ende der zweiten Kernenergie-Enquete:
Arrangement unnötig und unmöglich

Ich habe die verschiedenen sich überlagernden Spannungslinien verfolgt und dabei angedeutet, in welchem Verhältnis sie die Kommissionsgeschicke lenkten. Wie gestaltete sich nun vor diesem Hintergrund das Kräfteverhältnis in der Kommission auf der Zielgeraden, also vor der Abstimmung über die Empfehlung zur Inbetriebnahme? Welche Kalküle prägten die Endphase der KE9? Vor allem: Wie standen diejenigen zueinander, die das Arrangement der KE8 getragen hatten?

(ea) Zur Ausgangslage: Eine **Mehrheit** für eine Beibehaltung des parlamentarischen Vorbehalts, also für einen weiteren Aufschub der Entscheidung, oder gar **gegen** eine Inbetriebnahme konnte es gegen die Befürworter der Kernenergie nicht geben. Das allenfalls erreichbare Patt wäre ein Ergebnis, das die Sache der Skeptiker nicht sonderlich stützen würde, nicht im Parlament und erst recht nicht in der Auseinandersetzung mit einer im Grundsatz kernenergiefreundlichen Regierung. Auch ein Patt konnte nur zustande kommen, wenn alle politischen Hebel in Bewegung gesetzt würden, wenn Fraktionsführung und Regierung also dafür Sorge trügen oder zumindest nicht das Gegenteil betrieben. Das aber waren unrealistische Bedingungen. Von Bülow, der Bundesminister für Forschung und Technologie, wäre ohnehin für einen weiteren Aufschub oder für eine Verweigerung der Zustimmung zur Inbetriebnahme nicht zu gewinnen gewesen und würde entsprechend zu mobilisieren wissen, denn davon hing sein politisches Überleben ab. Auch der Bundeskanzler hätte an diesem Punkte eingegriffen. Durch die zweite Finanzierungs Krise wurden die Brütergegner in der KE9 noch weiter isoliert; sie wurden nun auch von denen als Hindernis empfunden, die dem SNR aus ökonomischen Gründen skeptisch gegenüberstanden.

Dieser Marginalisierungsprozeß der Brütergegner endete erst mit dem Regierungswechsel, als wieder eher propagandistische Effekte bei der SPD gefragt waren. Beide Finanzierungs Krisen drückten also trotz der völlig gegenläufigen Konzepte, die daraus auf politischer Ebene entwickelt wurden, die KE9 und die harten Brütergegner politisch an die Wand. Erst der Regierungswechsel sorgte für eine hinreichende Homogenisierung innerhalb der SPD; dies wurde durch die mit der Oppositionsrolle verbundene Distanz gegenüber der Entscheidungsverantwortung ermöglicht.

Andererseits konnte den konsequenten Brütergegnern nicht zugemutet werden, aus ökonomisch bestimmter Taktik heraus der Aufhebung des Vorbehalts und einer Empfehlung zugunsten der Inbetriebnahme zuzustimmen. Sie wollten ein klares, aus der Sicherheit begründetes Votum gegen den Brüter, das in der weiteren Arbeit der KE9 und des Parlaments richtungsweisend wirken könnte. Ein Zeichen sollte gesetzt und nicht die sicherheitstechnische Verantwortbarkeit testiert werden, nur um den finanziellen Ausstieg zu ermöglichen bzw. die Hoffnung darauf zu nähren. Dies wäre einer Instrumentalisierung des Sicherheitsaspekts gleichgekommen. Wer konnte auch genau wissen, ob das Konzept des Ausstiegs so aufgehen würde wie geplant, ob ein Ende des Baus wirklich unmittelbar bevorstand, ob es nicht politisch unerlässlich wäre, den parlamentarischen Vorbehalt als politisches Druckmittel in der Hand zu behalten? Hinzu trat der drohende Regierungswechsel: Man konnte nicht wissen, ob eine CDU-Regierung nicht die Zustimmung zur Inbetriebnahme akzeptieren, aber den Finanzierungsstopp aufheben würde und sich so das taktische

Konzept des weichen Ausstiegs erübrigte. Da schien es sicherer, alles daran zu setzen, daß die Inbetriebnahme **politisch** verhindert würde - auch um Zeichen zu setzen, bzw. andersherum, um nicht durch eine taktisch bestimmte Zustimmung zum SNR falsche Zeichen für die Zukunft zu setzen.

Damit nicht genug der Differenzierung innerhalb der SPD-Fraktion: Eine dritte Gruppe trat **für** den SNR ein - das entsprechende Kommissionsmitglied ist Reuschenbach - und eine vierte Gruppe (so Meyer-Abich) stellte sich nicht grundsätzlich und kategorisch gegen eine Inbetriebnahme, sondern behandelte diese Frage pragmatisch, d.h. sie wollte dafür etwas eintauschen. Sie stellte sich ihre Zustimmung zur Inbetriebnahme als eine Konzession vor, für die im Gegenzug energiepolitische Maßnahmen zugunsten eines "S-Weges" eingeleitet würden. Die Angehörigen dieser Gruppe waren also darauf erpicht, die Option aufrechtzuerhalten.

In der SNR-Frage gab es also auf Seiten der SPD eine Vierteilung. Es war unwahrscheinlich, daß die Kernenergie-Befürworter in der Koalitionsgruppe (z.B. Reuschenbach) sich gegen die Regierung bzw. gegen eine Inbetriebnahme aussprechen würden. Von daher war abzusehen, daß mehrheitlich eine Empfehlung **für** die Inbetriebnahme verabschiedet werden würde, die den Skeptikern in der Fraktion und in der Öffentlichkeit die Möglichkeit eines Verweises auf die KE9 entzöge. Eine Mehrheit für die Aufhebung des Vorbehalts und für eine Inbetriebnahme von zwei Stimmen oder von sechs Stimmen (bei Ausschöpfung des gesamten Potentials) waren also die wahrscheinlicheren Fälle. Schon wieder unwahrscheinlich erschien eine Mehrheit von acht Stimmen (wenn also auch noch Kübler der Mehrheit hätte zugerechnet werden können). Die Basis für die Entfaltung von Fraktionsdisziplin zugunsten einer Kommissions- und/oder Plenumsentscheidung **gegen** die Inbetriebnahme wurde also immer schmaler, und die Gruppe derjenigen, die dem Brüter skeptisch gegenüberstanden, sah sich immer mehr ihres Droh- und Tauschpotentials beraubt.

(eb) Eine Aufweichung der Reihen der **Befürworter** war nicht zu befürchten, auch ohne daß man solche Faktoren wie Klima, personelle Verspannung u.s.w. in Rechnung stellen müßte. Aus der Sicht von Häfele, der für ein Arrangement über die Fronten hinweg entscheidend war, dürfte sich die Situation Mitte des Jahres 1982 etwa so dargestellt haben: Wenn die Mehrheit für eine Inbetriebnahme so wahrscheinlich und eine Niederlage so unwahrscheinlich war, so bestand überhaupt kein Grund, auf ein Arrangement einzugehen und das Bündnis der KE8 fortzusetzen, da es auf keinen Fall eine klare Empfehlung erlauben würde. Dennoch mußte Obacht gegeben werden, damit die Aussichten nicht durch Patzer getrübt würden, damit eine möglichst deutliche Mehrheit zustande kommen konnte, damit die Konzession begrenzt und eine Reserve vorgehalten werden konnte, falls etwas Unvorhergesehenes passieren würde.

Häfele bemühte sich, das in seiner Macht Stehende zu tun, um der Regierung den Weg zu bahnen, der zu einer parlamentarisch glatten Entscheidung führte. Aber die Lage war nicht so, daß dieses Ziel Konstruktionen erfordert hätte, die an die Lösung der KE8 anknüpften. Vor allem mußte

nicht eigens wieder eine Konstruktion gefunden werden, die seinen Antipoden Meyer-Abich unbedingt in ein Paket einbezogen hätte; denn nun ließ sich mit der Regierung und der Parlamentsmehrheit im Rücken dieser Gegenpol isolieren.

Widerspruch dem eine langfristige Sicht vom Standpunkt des Brüterbefürworters? Häfeles Prinzip war ganz und gar nicht, aufgrund vager oder kurzfristiger Vorteile dauerhafte Sicherungen zu vernachlässigen. Er brauchte auch langfristig eine stabile Mehrheit. Aber aus drei Gründen folgt aus diesem Prinzip nicht, daß er in der Endphase der KE9 auf die Konstruktion der KE8 hätte zurückgreifen müssen, um seine Position durchzusetzen:

- Er war sich einer stabilen Mehrheit von wahrscheinlich sechs Stimmen gewiß, die alle Parteien und den DGB einschloß. Ein Abstimmungsergebnis von 14:8 erschien ausreichend, um den politischen Kräften, auf die er setzte, den Rücken zu stärken. Alles weitere war politisch nicht geboten.
- Ein Arrangement könnte geboten sein, um z.B. einen nachhaltigen propagandistischen Effekt zu gewährleisten, um problematische Kräfte einzubinden, um eine noch weitergehende Akzeptanz zu demonstrieren. Aber dies würde nicht umsonst zu bekommen sein; es wären Konzessionen zu machen, Grenzlinien zu verwischen, Verhandlungen zu führen. Dieses hätte in der damaligen Situation riskant sein können. Schließlich stand es um die Finanzierung des Brüters nicht zum Besten. Die unvermeidbaren Verzögerungen könnten angesichts der labilen Gesamtsituation des Brüters entscheidend werden. Auch politisch könnte es sich als dysfunktional erweisen, wenn zu der Seite der Skeptiker hin allzuvielen Konzessionen gemacht und die Unionsvertreter vielleicht dadurch verprellt würden.
- Die Konstruktion fortzusetzen, wäre ein aufwendiger Schritt gewesen, der viel Kraft und auch eine große Motivation gebraucht hätte. Die aber standen Häfele nach dem hohen Aufwand der KE8, nach ihrem begrenzten Erfolg, nach den Konsequenzen, die dieses Vorgehen für ihn persönlich gezeitigt hatte, und angesichts der personell und positionell verspannten Situation in der KE9 nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung.

Das Ziel, eine breite Mehrheit für die Inbetriebnahme, war ohne jedes Arrangement mit den Skeptikern zu erreichen. Alles andere wäre Luxus gewesen - wobei die Entscheidung für Konfrontation und gegen Kooperation sicherlich nicht leichthin getroffen worden ist. Denn die Achse Meyer-Abich - Häfele, die in der KE8 die Mehrheit getragen hatte, war mehr als ein bloßes Mittel zur Erreichung eines politischen Zwecks gewesen. In der KE9 aber schrumpfte die letztlich erreichte Mehrheit auf ein politisches Zweckbündnis zusammen, das über die Empfehlung hinaus keinen Bestand und keine weitere Signalwirkung hatte. Diese Mehrheit war nicht mehr der Ausdruck von Verständigung, von Konsens nach hartem Kampf, sondern sie war Ausdruck von Kompromiß und Tausch.

(ec) Eine Fortführung des Arrangements aus der KE8 konnte also auf keinen seiner ehemaligen Protagonisten rechnen. Ebenso wenig konnte dies aus den **Forschungsgruppen**, dem kognitiven Zentrum der KE9 entstehen.

Die Parallelforschung war nicht darauf ausgelegt, ein komplexes energiepolitisches Arrangement zu entwickeln, sie lief als Wettstreit der Forschungsgruppen ab. Dieser Wettstreit mündete nicht in eine Synthese, von der aus eine gemeinsame energiepolitische Strategie zu entwickeln ge-

wesen wäre. Aber es war auch nicht im Fahrplan der Kommission verzeichnet, daß aus der Parallelforschung ein energiepolitisches Konzept hervorzugehen hätte. Es war bereits von großer politischer Relevanz, **daß** sie in dieser Form arbeiten konnten und **daß** sie zu Ergebnissen kamen, aber zu welchen Ergebnissen, war für die letztliche Entscheidung vergleichsweise sekundär.

Es ergab sich so eine paradoxe Situation: Sehr viel Zeit und Energie verwendete die KE9 auf die Betreuung der Risikostudien. Die Forscher waren ständig in der Kommission präsent; umgekehrt aber blieben die Bedeutung der Forschungsergebnisse als spezifische Forschungsergebnisse und die Bedeutung der Wissenschaftler als Wissenschaftler für die Abstimmung in der KE9 vergleichsweise gering. Sie waren notwendiger Bestandteil der Kommissionsarbeit, und ihre Arbeit mußte Mindestvoraussetzungen erfüllen, aber ihre Forschung bildete nicht die unabhängige Variable, aus der die Empfehlung folgte. Auf Grund der gruppeninternen, der kommissionsinternen, der parlamentarischen und der allgemein-politischen Bedingungen war es sehr unwahrscheinlich, daß aus diesem Kreise ein tragfähiges Konzept für ein Arrangement entstehen würde. Eine aufklärende Wirkung auf die KE9 konnte die Parallelforschung nicht verbuchen.

f) Die politische Konstellation zusammengefaßt: Polarisierung ohne Integration

Nirgendwo bot sich ein Ort an, an dem sich im Rahmen der KE9 ein langfristig angelegtes Arrangement hätte entfalten lassen, an dem die horizontbildende Lösung, die in der KE8 gefunden worden war, hätte fortgeführt werden können; nirgendwo ist eine tragfähige Basis für ein solches Konzept zur Überwindung der Spaltung erkennbar.

Das **vermittelnde Potential** war in der Interessenkonstellation der KE9 schwach ausgeprägt, das konfrontative, auf siegreiche Entscheidung ausgerichtete Element dagegen stark (203). Dies gilt für alle beschriebenen Spannungslinien und deren Verhältnis.

Daß dieses so klar und deutlich hervortritt, ist sicherlich zu einem guten Teil auf den Kontrast zur KE8 zurückzuführen. Dieser Kontrast wird aus einer distanzierten Beobachterperspektive deutlich, aus der heraus die deutlichen Unterschiede zwischen den Kommissionen in ihren politischen Konstellationen erkennbar werden: Unterschiede, denen man ihre Bedeutung nicht unmittelbar ansieht, wie die Frustration über das Schicksal des Arrangements der KE8, wie das verbesserte Management der politischen Konstellation durch die Union, wie das Ertrinken der KE9 in Detailfragen aus dem Sicherheitsbereich.

Aber der Hauptgrund, warum eine Fortführung des Arrangements nicht stattfinden konnte, ist darin zu sehen, daß es von der Interessenkonstellation her nicht mehr nötig und möglich schien. Die Konstellation hatte sich vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen so verschoben, daß eine Fortsetzung des integrativen Kurses nicht praktikabel war.

Die politischen Rahmenbedingungen werden durch die Pole Finanzierungs- und Regierungswchsel begrenzt. In diesem dadurch markierten Umfeld war es möglich geworden, seine Ziele auch ohne aufwendige Vermittlung zu erreichen. Es bedurfte auf Seiten der Befürworter der Inbetriebnahme keiner komplizierten Arrangements. Damit fehlte auf der anderen Seite die Ver-

handlungsmacht, um eine Integration zu erzwingen. Zu einer Vermittlung in der KE8 war man durch die Rahmenbedingungen gezwungen worden, in der KE9 erübrigte sich nun dieser Zwang. Folglich war auch die Vermittlungsseite schwach ausgeprägt. Die einen mußten nicht mehr, die anderen konnten nicht mehr - dann wollten sie alle auch nicht mehr.

Der Auftrag für die KE9 war noch von den ursprünglichen Konstellationen geprägt worden. Auch das Design der Parallelforschung hatte sich an der Kontinuität von Notwendigkeit und Möglichkeit eines Arrangements orientiert. Aber dieses fiel sozusagen ins Leere, in eine geänderte politische Konstellation (204). Der Streit um die Verlängerung zeigte bereits überdeutlich diese geänderte Konstellation; er brach auf Grund externer Erfordernisse auf und konnte nur beigelegt werden durch Mobilisierung externer Ressourcen: Die Kommissionsführung versuchte, den Druck der Finanzierungstermine - also den Druck der Regierung - durch den Gegendruck der Fraktionsdisziplin auszugleichen. Dies ging nur begrenzt, denn der Streit zeigte zugleich, daß die Konfrontation auch die Kommission als ganze schwächte. Das Reagieren auf externe Erfordernisse und die Lähmung bis zur Verlängerung durch das Bundestagsplenum zeigten diese Schwäche (205). Sie beruhte - politisch gesehen - darauf, daß die Kommission als Kommission keine gemeinsamen Interessen entwickelte, daß sich am Schnittpunkt der verschiedenen Spannungslinien kein neues, gemeinsames Interesse destillierte. Es war nicht nötig und nicht möglich, diesen Prozeß der Interessensynthese durchzustehe. Die KE9 als Ganze entwickelte keine Homogenität, sie brachte kein ausreichendes Eigengewicht auf die politische Waage, ein Eigengewicht, das sich nicht in der Übernahme der Position eines Flügels erschöpfen kann, sondern das aus einer integrativen Position heraus entstehen muß. Ein solches Eigengewicht hätte der KE9 den Widerstand gegen externe Erfordernisse ermöglicht und die Nutzung externer Ressourcen, wie der Fraktionsdisziplin, erübrigt - zumindest ein Stück weit (206). Statt dessen blieb die KE9 ein einzelner Faktor in den Kalkülen der Akteure und wurde nicht selbst zum Akteur, sie blieb der Ort, an dem sich Spannungslinien kreuzten, und wurde nicht selbst zu einer Seite in einem Spannungsverhältnis.

So bildet sich unter politischem Aspekt aus den konfrontativen Spannungslinien eine Struktur heraus, in der

- eine Interessenposition, die sich ausschließlich auf die Aufhebung des Vorbehalts und auf die Befürwortung einer Inbetriebnahme orientierte, das Übergewicht erhielt und das Gesetz des Handelns bestimmte;
- das integrative, auf ein Arrangement hin orientierte Element in den Positionen an Bedeutung weit zurückfiel;
- damit auch die politische Eigenständigkeit der KE9 auf einige wenige Momente begrenzt blieb.

3.3.3. Soziale Struktur unter normativem Aspekt: Primat des politischen Alltags

Wenn die KE9 in kognitiver Hinsicht sich darauf konzentrierte, kurzfristig die Komplexität des Problems Brüter zu reduzieren, und sich in politischer Hinsicht eine Position ohne komplexes Arrangement mit dem Gegenpart durchsetzen konnte, so müßte dies auch unter normativem Aspekt deutlich werden: Wie also ist die Struktur der KE9 unter dem Gesichtspunkt der grundsätzlichen Fragen und Antworten?

In energiepolitischer Hinsicht waren Sichtweise und Handeln der Akteure in der KE9 durch die Wertbäume der Kernenergie-debatte strukturiert, wie sie bereits für andere Kommunikationssammenhänge herausgearbeitet wurden (207). Aus den Diskussionen der KE9 sind unter diesem Aspekt keine expliziten Weiterentwicklungen oder Sonderwege ersichtlich: die Risikokonzepte, die Rangordnung energiepolitischer Ziele, die Beurteilungskriterien - dies wich nicht sonderlich vom Standard der Argumentationsstrukturen ab.

Von Belang sind vielmehr unter normativem Aspekt vor allem zwei Fragen:

- Wurden in der KE9 unterschiedliche Politikverständnisse deutlich, etwa als Kooperationsstrategie versus Konfrontationsstrategie?
- Wessen Leitlinien dominierten die KE9: die der Wissenschaft oder die der Politik?

Beide Punkte prägen den substantiellen Konflikt - hier um die Inbetriebnahme -, und sie sind wie in jeder EK eine Konkretion grundsätzlicher normativer Fragen, die in der Bearbeitung von politischen Problemen eine fundamentale Rolle spielen.

a) Wahl der politischen Strategie: Kooperation oder Konfrontation?

Auch hierbei ist der Kontrast zur KE8 hilfreich. Die KE8 war von dem Bemühen getragen worden, im Rahmen einer Optionenformel beiden Seiten der Energiekontroverse Entfaltungsmöglichkeiten zu sichern. In der KE9 wurde von der Mehrheit dafür keine Notwendigkeit mehr gesehen (208). Man war auf klare und schnelle Entscheidungen aus, die aus einer bloßen Möglichkeit eine reale Notwendigkeit machen und Hindernisse dafür aus dem Weg räumen sollten. Die Kooperationsstrategie hatte also einer Konfrontationsstrategie weichen müssen - was nicht bedeutet, daß die Kooperation ohne Konflikt und die Konfrontation ohne Konsens auskommen könnten, aber die Orientierungen und die Schwerpunktsetzungen hatten sich geändert.

Es ist nun ebenso abwegig, die KE8 als Beleg für einen Wertewandel in der Politik generell heranzuziehen, wie in der KE9 ein Indiz für ein allgemeines roll-back zu sehen. Mir scheint statt dessen eine gemeinsame Formel zugrunde zu liegen, die das normative Gerüst für beide Fälle beschreibt. Im politischen Prozeß bleibt die Durchsetzung einer Position das leitende Ziel, zu dessen Erreichung je nach Bedingung unterschiedliche Strategien angewendet werden. Ob sich ein Akteur

für eine Strategie der Kooperation oder eine der Konfrontation entscheidet, ist nicht von der Sensibilität des moralischen Bewußtseins der jeweiligen Personen abhängig, sondern von den jeweiligen Handlungsbedingungen, allerdings auch von der Einsicht in die Situation, die die Personen haben. Die grundlegende politische Norm lautet dementsprechend: Eine Strategie der Konfrontation gegenüber dem politischen Gegner ist dann zu wählen, wenn ein Sieg kurzfristig nötig und möglich ist - also von der Problemlage und den Kräfteverhältnissen her geboten erscheint. Eine Strategie der Kooperation ist dann zu wählen, wenn ein Sieg kurzfristig nicht nötig und nicht möglich ist, also von Problemlage und Kräfteverhältnis diese Wahl nicht geboten erscheint. In beiden Fällen bleibt der Sieg das Ziel des politischen Spiels und nicht das Remis.

Die KE9 wird normativ von der Entscheidung für eine Konfrontationsstrategie geprägt und hat lediglich in Ergänzung zur KE8 den ersten Teil dieser Formel ins Gedächtnis zurückgerufen.

b) Primat von Wissenschaft oder von Politik in der Kommission?

Eine weitere Frage von normativer Relevanz ist, ob sich die KE9 eher als eine wissenschaftsorientierte oder eher als eine politikorientierte Kommission begriff. Darüber gibt nicht die Menge der akademischen Titel Auskunft, sondern dies müßte in den weichenstellenden Entscheidungen, dem Charakter der Argumentation und in den Kriterien bei der Auswahl der Teilnehmer deutlich werden.

(ba) Für die **Entscheidungen** nur ein Beispiel: In zeitlicher Hinsicht, also im Hinblick auf ihren Rhythmus und ihren Horizont entschied die Kommission nach politischen Kriterien. Sie unterwarf sich - wenn auch nicht ohne weiteres - dem Primat politischer Abläufe. Dies verdient, festgehalten zu werden, ist aber nicht weiter verwunderlich: Denn parlamentarische Arbeit soll auch zeitlich zwischen den Erfordernissen verwaltungsmäßigen Handelns und denen gesellschaftlicher Auseinandersetzung vermitteln, sie kann dies aber nicht der zeitlichen Struktur von Forschung unterordnen. Eine EK hat in dieser Hinsicht zwar größeren zeitlichen Spielraum als andere parlamentarische Gremien, aber nur, um wiederum die gesellschaftliche Auseinandersetzung und ihre Ergebnisse für das Parlament zu verdichten.

(bb) Auch der Blick auf die **Argumentationsweise** in der KE9 zeigt, daß die Relevanzkriterien und der Begründungsmodus eher auf den politischen Diskussionszusammenhang zugeschnitten waren als auf einen wissenschaftlichen. Besonders deutlich wird dies, wenn grundsätzliche Problematisierungen, zum Beispiel erkenntnistheoretischer Provenienz, eingebracht wurden (209). Dieses wurde aufgrund der maßgeblichen Entscheidungsimperative von der Kommission nicht wahrgenommen und wenn doch, dann als (politische) Verzögerungsstrategie interpretiert.

(bc) Eine Frage, mit deren Beantwortung Weichen für eine Kommission gestellt werden, lautet, nach welchen Kriterien die **Mitglieder** ausgewählt werden. Hieran müßte deutlich werden, wem das Primat gebührt, denn dies prägt den Charakter einer EK.

Die Selektion der Parlamentarier war auch in der KE9 eindeutig politischen Kriterien geschuldet: Verhältnis der Fraktionen, Vertretung der Fraktionsflügel und Landsmannschaften, Ausschuß- bzw. Arbeitsgruppenrepräsentanz, Problembezug, Karriereaspekte. Hier spielten wissenschaftliche Kriterien eine vergleichsweise unwichtige Nebenrolle. Denn auch Problemverständnis ist kein spezifisch wissenschaftliches Kriterium. Bei der Auswahl der Parlamentarier wurde kein Wissenschaftler gefragt, und es wurden seine möglichen Argumente auch nicht antizipiert. Es waren andere Rücksichten zu nehmen. Die Auswahl der Parlamentarier geriet zu einem schwierigen und langwierigen Prozeß, aber er wurde strukturiert durch gesicherte normative Grundlagen, die eindeutig der politischen Sphäre zuzurechnen sind.

Dies gilt nicht spiegelbildlich für die andere Seite. Welche Normen entschieden über die Selektion von Wissensbereichen und Sachverständigen in Hinblick auf ihre Vertretung in der KE9?

Die Vorgeschichte der KE9 zeigt das Problem hierbei deutlich auf: Die Auswahl von Wissenschaftlern und damit von wissenschaftlichen Arbeitszusammenhängen nach den Kriterien des kognitiven Systems Wissenschaft (Theoriebezug, empirische Absicherung, Fruchtbarkeit usw.) vorzunehmen, ist der Politik nicht möglich. Sie kann diese Kriterien wünschen, muß aber die Anwendung der Kriterien delegieren und kann ihre Befolgung bei der Auswahl nicht überprüfen. Sie kann z.B. die Güte eines empirischen Beweises nicht würdigen. Eine Auswahl, die Wissenschaftler stärker nach den Kriterien des **sozialen** Systems Wissenschaft (Reputation, Status, Stellung in der Hierarchie usw.) klassifiziert, ist der Politik ebenfalls nur begrenzt möglich, denn auch dieses muß sie delegieren und kann die Befolgung der Kriterien nur begrenzt überprüfen. Sie kann zwar feststellen, wer welche beamtenrechtliche Stellung hat (C4-Professur) und wer über welche Medienpräsenz verfügt, aber sie kann von außen, ohne den Rat wiederum von Wissenschaftlern und ohne die Anwendung von wissenschaftlichen Methoden, nicht feststellen, wer welche Richtung repräsentiert oder wer über größeren Einfluß im sozialen System Wissenschaft verfügt. Es gelingt ihr noch nicht einmal, mit ihrem eigenen Instrumentarium feststellen, wer auf welchen Grad an Anerkennung seiner jeweiligen Publikation im wissenschaftlichen Kommunikationszusammenhang verweisen kann.

In dieser Situation kann die Politik nur der Wissenschaft die Auswahl überlassen, entweder in Form eines Delegationsmodells wie bei den DFG-Gutachtern oder in Form eines Kooptationsmodells wie bei Akademien.

Dies tut sie aber nicht in einem Bereich, der so nah an der politischen Entscheidung liegt wie eine EK. Stattdessen legt sie in diesem Falle ihre eigenen Normen bei den Auswahlkriterien zugrunde. Das heißt, sie fragt nach der politischen Bedeutung der Vertreter oder nach der politischen Außenwirkung, wenn dieser oder jener Bereich in der EK nicht vertreten ist, oder nach der Notwendigkeit dieses oder jenes Wissensbereiches für die politische Entscheidung, die vorzubereiten ist. Dies bedeutet, die parlamentarischen Spitzengremien richten die Auswahl von Sachverständigen auf politische Belange aus. Auch dies hat kognitive und soziale Aspekte: Wer drückt sich in

einem parlamentarischen Kommunikationszusammenhang verständlich aus? Wer muß eingebunden werden? Wer ist als Unterzeichner reputierlich?

Um nur ein Beispiel aus der KE9 für diese Zusammenhänge zu geben: Der größte Teil der FGSB bestand aus - gemessen an der Hierarchie des sozialen Systems Wissenschaft - Außenseitern: Angehörige des "Öko-Instituts", Gutachter der "Anti-AKW-Bewegung" vor Gericht, Wissenschaftler ohne akademischen Abschluß, ohne Drittmittel und ohne Publikationen in Fachorganen. Nur aufgrund politischer Kriterien (Einbindung, Repräsentation usw.) war es ihnen gelungen, über die sozialen Barrieren des Wissenschaftssystems hinweg in die Politikberatung zu gelangen und dort ihre Argumentation zu entfalten. Dies hatte im übrigen nicht den Effekt, daß sie darüber dann bessere Resonanz im kognitiven System Wissenschaft gefunden hätten; ihre Argumente wurden vom Wissenschaftssystem weiterhin als politisches Rauschen externalisiert.

Die Anwendung politischer Kriterien bot also eine Chance, die Filter des Sozialsystems Wissenschaft gegenüber einer politischen Öffentlichkeit zu umgehen.

Nach Musterung der Entscheidungen, der Argumentationsweisen und der Mitgliederselektion kann man festhalten: Die Politik hatte das normative Primat in der KE9. Ihre Selektionsregeln entschieden über die Zulässigkeit von Beiträgen, über die Urheber von Beiträgen und über die Zeitpunkte von Beiträgen im Rahmen der Kommission.

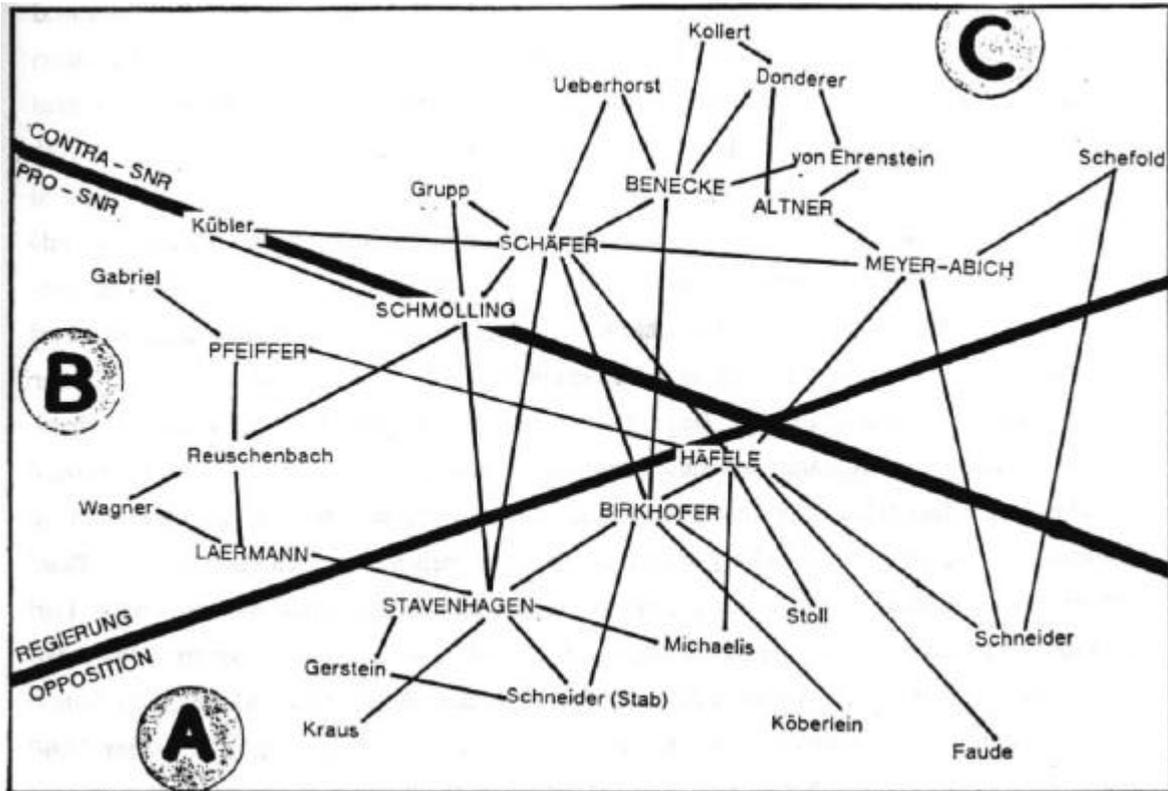
3.3.4. Soziale Struktur unter gruppensystemischem Aspekt: Streit ohne vermittelnde Persönlichkeiten

Der gruppensystemische Aspekt stellt auf die Interaktion der Personen ab. Unter diesem Aspekt setzt sich die KE9 nicht mehr aus Akteuren, sondern aus Individuen zusammen, die miteinander interagieren und eine Gruppe, die Kommission bzw. ihre Untergruppierungen, bilden.

a) Das personale Netz

Wenn man die Personen, die das Bild der KE9 prägten, also nicht nur die Mitglieder der KE9 selbst, graphisch einander zuzuordnen versucht, ergibt sich das folgende, in vieler Hinsicht viel zu grobe Bild:

Übersicht 12: Interaktionsnetz der Personen



Die Personen sind einander in drei Dimensionen zugeordnet:

- nach parteipolitischen Lagern (Regierungs- oder Oppositionsfraktionen)
- nach Position zur Inbetriebnahme (Befürwortung oder Gegnerschaft)
- nach Aktivitätsgrad (innerer oder äußerer Kreis der Kommission) (210).

In jeder dieser drei Dimensionen bildet eine Zuordnung nur einen sehr groben Anhaltswert, vor allem weil in jeder Dimension nur zwei Möglichkeiten vorgesehen sind. In manchen Fällen ist dieses binäre Schema nicht differenziert genug: So wird z.B. Schmölling als der Leiter des Sekretariats dem Vorsitzenden zugeordnet, rutscht damit aber - obwohl er stets auf energiepolitische und parteipolitische Neutralität bedacht war - in eine entsprechende Position, die auch durch die Zugehörigkeit zu einem Lager definiert ist.

Wenn man aber zunächst einmal von dieser groben Strukturierung ausgeht, so können sowohl im inneren Kreis als auch beim Rand - wobei beide Teile sich etwa im Verhältnis von eins zu eins (nach Personen gerechnet) zueinander verhalten - drei Blöcke unterschieden werden:

- grundsätzliche Befürworter einer Inbetriebnahme, die der Oppositionsfraktion angehörten oder ihr nahestanden (Block A);
- SNR-Befürworter, die den damaligen Regierungsfraktionen angehörten oder ihnen nahestanden (Block B);
- Gegner einer Inbetriebnahme, die der Regierung nahestanden (Block C).

Die Kombination der Attribute oppositionsnah und SNR-konträr war nicht vertreten. Die Grenzen zwischen den Blöcken waren nicht starr - es gab zahlreiche Unsicherheiten, Übergänge und Zwischenpositionen: Häfele war von der SPD berufen, stand aber der (damaligen) Opposition nahe; Laermann mußte sich mit der nahenden Wende umorientieren; Kübler war lange nicht einzuordnen. Dennoch sind die Abgrenzungen verhältnismäßig gut zu treffen.

Der innere Kreis war zu groß, um eine gesonderte Interaktionsschiene legen zu können. Es bildeten sich zwischen den neun Personen keine stabilen gemeinsamen Arbeitszusammenhänge, sondern zeitlich, inhaltlich und personell wechselnde Schwerpunkte in den Beziehungen. Vorherrschend waren bei blockübergreifenden Interaktionen bilaterale Beziehungen wie zwischen Schäfer und Stavenhagen, Pfeiffer und Häfele, Birkhofer und Benecke, Meyer-Abich und Häfele, die ganz unterschiedlich strukturiert waren und ganz unterschiedliches Gewicht erhielten. Diese Interaktionen verband zumeist ein klares politisch-taktisches Ziel; sie waren weniger geprägt von der Arbeit an einem spezifischen Problem oder gar von der gemeinsamen Suche nach einer Lösung. Dem kommen noch am ehesten die beiden zuletzt genannten Interaktionszusammenhänge nahe. Der Grund dafür ist, daß die Forschungsarbeit aus der KE9 in die Parallelforschungsgruppen ausgelagert worden war, was sich auch darin ausdrückt, daß außer dem Sekretär kein Mitglied des Stabes im inneren Kreis des personalen Netzes vertreten ist (211), aber drei Nicht-Mitglieder, zumeist Angehörige der FGSB, Teil des Netzes sind. Die Sachverständigen hatten sich aus der Forschungsarbeit zurückgezogen, und die letzte Zuspitzung der Positionen zu Voten lief weitgehend innerhalb des jeweiligen Lagers in Einzelregie ab: hier Häfele, dort Meyer-Abich.

Der unionsnahe Teil des inneren Kreises war homogener und arbeitsfähiger als das Gegenstück auf der Regierungsseite. Die Achse Stavenhagen - Birkhofer - Häfele konnte die Schlußphase der KE9 in ihrem Sinne gestalten, während der Gegenseite nach dem Patt in der Terminfrage ihre Heterogenität und Entmutigung zunehmend zu schaffen machten. Aber schon vorher war deutlich, daß die Verbindung Schäfer - Benecke - Altner - Meyer-Abich nicht zur tragenden Achse der KE9 werden konnte, auch weil sie nicht über die Homogenität verfügte, die dafür notwendig gewesen wäre. Die Verbindung war in persönlicher, inhaltlicher und politischer Hinsicht hochdifferenziert; ihre Entwicklung war schwer abzuschätzen. Sie konnten von daher den dritten Block nicht langfristig binden und strukturieren. Auf diese Weise gelang es der Achse Stavenhagen-Birkhofer-Häfele, die Attraktivität zu entfalten, die sie brauchte, um die Mehrheit in der KE9 zu gewinnen.

Ein Vergleich der beiden Gruppen zeigt, daß die Gegner der Inbetriebnahme den Brüder-Befürwortern in personeller Hinsicht unterlegen waren. Es mangelte ihnen an Geschlossenheit, aber auch an Führungsqualitäten. Die Befürworter konnten ihre Sachverständigen, also den Generalisten Häfele, den Fachvertreter Birkhofer, den politischen Administrator Michaelis, den Lobbyisten Stoll und den Ökonomen Schneider zu einer arbeitsfähigen Gruppe formen (212). Bei den Gegnern hat es eher den Anschein, als arbeiteten die verschiedenen Sachverständigen nebeneinander her. Die

Befürworter schufen eine interagierende Elite. Die Skeptiker mußten sich mit dem Profil ihrer einzelnen Vertreter begnügen.

Alle Sachverständigen verfügen über politisches Gespür und wissen sich im politischen Feld zu bewegen. Alle sind sie Angehörige einer politischen Elite, ohne daß sie sich alle selbst unbedingt dazuzählen würden, aber darüber hinaus unterscheiden sie sich eklatant voneinander im Eigen- und im Fremdbild. Die Befürworter haben sich einschließlich der Sachverständigen als eine einheitliche Gruppe organisiert, die Gegner haben diese Homogenisierung nicht vollziehen können.

b) Kontrast zur ersten Kernenergie-Enquete

Ein grundlegender Unterschied der personellen Netze der KE8 und KE9 scheint mir darin zu liegen, daß das Netz der KE9 weniger hierarchisiert ist. Wir finden zwar auch hier eine Zweistufung von innerem und äußerem Kreis. Aber in der KE9 gab es keine Außenstehenden - denn alle Mitglieder sind, wenn auch in Abstufungen, einbezogen, und es fehlte das Moment des exklusiven Führungszirkels. Das Zentrum der KE8 war an bestimmten Personen - der Troika - durchgängig festmachbar gewesen. In der KE9 gab es kein übergreifendes gruppenspezifisches Zentrum wie in der KE8, sondern die KE9 wurde von der geschilderten Gruppierung in drei Blöcke gruppenspezifisch geprägt.

Der Vorsitzende z.B. war weniger Integrationsfigur, sondern mehr selbst Partei. Er mußte es sein, da ihm der Flügelmann fehlte, dessen Aufgabe er in der KE8 selbst wahrgenommen hatte. Die anderen Mitglieder der Troika sind über erste Ansätze von Kooperation in der KE9 nicht hinausgekommen und haben nicht an ihre eigene Geschichte angeknüpft.

In der KE9 wurde die Zentrumsfunktion von wechselnden Verdichtungen in der Interaktion wahrgenommen. Es waren verschiedene Personen aus dem inneren Kreis, die zu unterschiedlichen Zeiten das Zentrum der Kommission bildeten, das im übrigen aber bei der KE9 schwach ausgeprägt war, in der wenig geleitet und initiiert, eher abgewickelt und koordiniert wurde. Aber von denen, die den inneren Kreis bildeten, war dann auch keiner mehr entbehrlich. Auf der Peripherie hingegen scheinen die Personen in gewissem Sinne austauschbar gewesen zu sein. Die Kommission hätte keinen anderen Verlauf genommen, wenn auf der Peripherie nicht dieser Parlamentarier oder jener Sachverständige, sondern jemand anderes den Sitz eingenommen hätte.

Es nutzt zwar wenig, beim gegenwärtigen Stand der Analyse nach Begründungen für das Fehlen eines auch gruppenspezifisch integrierenden Kerns zu fragen. Es liegt aber nahe, dafür auf die vorigen Strukturabschnitte zurückzugreifen und als Begründung anzuführen, daß es angesichts der Greifbarkeit eines Sieges der Befürworter keiner integrativen Führungsebene bedurfte. Die Notwendigkeiten erforderten keine blockübergreifende Kooperation, und folglich war auch eine inhaltlich treibende und politisch sichernde Führungsgruppe nicht mehr geboten. Der "Durchmarsch" ließ sich mit einer gruppenspezifischen Polarisierung sehr viel besser bewerkstelligen. Der Konfrontation der Interessen entsprach der Zerfall in Gruppen (213). Aber auch die Umkehrung hat eine gewisse Plausibilität: Weil sich - gruppenspezifisch gesehen - kein integrativer Kern fand,

konnte auch keine Vermittlungsstrategie durchgeführt werden. Die Frage ist nicht uninteressant, was gewesen wäre, wenn die personelle Kontinuität größer gewesen wäre und zumindest die Troika überdauert hätte. Hätte dann ein integrierendes Konzept Platz greifen können?

Damit sind wir auf die Interdependenz der Aspekte verwiesen - etwas, was am Ende der Strukturanalyse diskutiert werden soll.

3.3.5. Struktur unter arbeitsorganisatorischem Aspekt: Nutzung der knappen Ressource Zeit

Unter instrumentellem Aspekt erscheint eine Kommission als ein Prozeß der Nutzung von Ressourcen. Die wichtigste Ressource ist die Zeit. Die KE9 stand, so gesehen, vor allem vor dem strukturellen Problem, Zeitbedarf und Zeitbudget zur Deckung zu bringen.

a) Knappe Ressource Zeit

In der Ausstattung mit der Ressource Zeit zeigt sich ein uneinheitliches Bild - je nach Stand der Kommission und je nach Akteur.

Es ist nicht so, daß die KE9 - wie ihre Vorgängerin - sich von Beginn an unter Zeitdruck gefühlt hätte. Zu Anfang meinte man, obgleich es auch hier Anzeichen, warnende Stimmen und Erfahrungswerte gab, daß man das im Auftrag angelegte Arbeitsprogramm in dem zur Verfügung stehenden Rest der Legislaturperiode würde erfüllen und auch die für das Brütervotum verkürzte Frist würde einhalten können.

Anfang 1982 wurde deutlich, daß es in der Votumsfrage aufgrund der Schwierigkeiten der FGSB zeitlich knapp werden würde. Anstrengungen wurden unternommen, das Zeitbudget auszuweiten bzw. gerade dieses zu verhindern. Demgegenüber traten die anderen Aufgaben gänzlich in den Hintergrund. Der Zeitbedarf für eine gründliche Vorbereitung des Votums zur Inbetriebnahme entwickelte sich zum streckenweise dominierenden Konfliktpunkt der KE9. Es wurde zunehmend schwieriger, die Fragen im Zusammenhang einer Neubewertung parallel zur Erarbeitung eines Brütervotums zu bearbeiten. Es wurde aber zunehmend dringlicher, diese Schwerpunkte zu koppeln, wenn man zu vernünftigen und einvernehmlichen Aussagen kommen wollte. Und es wurde drittens absehbar, daß die Kommissionsarbeit **nach** dem Brütervotum ihrer wesentlichen Antriebe beraubt sein würde. Von daher verkürzte sich - schon Anfang 1982 zu sehen - im Laufe des Jahres 1982 die Zeit für die Bearbeitung der Fragen einer Neubewertung immer mehr, ohne daß daraufhin etwas unternommen wurde. An eine parallele Bearbeitung der verschiedenen Schwerpunkte war nicht mehr zu denken. Die Zeit wurde auch für das Votum zur Inbetriebnahme knapp, aber dabei wurden von beiden Seiten Anstrengungen unternommen, um einigermaßen im Zeitplan zu bleiben. Man staffelte das Votum zur Inbetriebnahme und die Fragen zur Neubewertung hintereinander, tat dies schließlich auch offiziell in dem Verlängerungsbeschluß und ahnte vermutlich dabei schon das weitere Schicksal der nunmehr nachgeordneten Fragen im Zusammenhang einer Neubewertung.

Ab dem Frühjahr 1982 trat ein weiterer Faktor hinzu. Durch die Turbulenzen der sozialliberalen Koalition wurde absehbar, daß sich die Legislaturperiode und damit die Zeit der Kommission verkürzen bzw. eine Kommissionsarbeit frühzeitig zum Erliegen kommen oder in unwegsames politisches Wasser geraten könnte. Beides trat ein: Außer der Verkürzung der Legislaturperiode schmolz die der Kommission zur Verfügung stehende Zeit um ein weiteres halbes Jahr dadurch, daß, wie zu erwarten, nach dem Brütervotum die Arbeit auf Kommissionsebene praktisch eingestellt wurde. Dem ging die Sommerpause voran. Diese ganze Zeit fehlte dann bei der Bearbeitung der anderen Fragen - der Fragen, die im Zusammenhang einer Neubewertung des Brüters aufgeworfen worden wären.

Aus mehreren Gründen also schnurrte die Zeit für die Neubewertung auf ein Bruchteil dessen zusammen, was man zu Beginn, bei der Konzeption des Auftrages als ausreichend für das sehr ambitionierte Arbeitsprogramm vorgesehen hatte. Der Zeitkorridor der KE9 verkürzte sich folglich, je weiter man fortschritt; es blieb im Zeitbudget immer weniger Raum für die Neubewertung.

Die ursprünglich ausreichend erscheinende Zeit verteilte sich höchst ungleichgewichtig auf die verschiedenen Aufgaben. Dies wurde nun nicht von allen in der KE9 gleichermaßen bedauert: Nur eine Gruppe hatte Interesse an einer umfassenden Neubewertung. Die Zeit spielte eher für die Befürworter; von einer Neubewertung waren eher Änderungen des Fördererkurses, Empfehlungen der Mittelkürzung oder schärferer Konditionen zu erwarten.

Es lag also ganz und gar nicht im Interesse der Befürworter, eine gleichmäßige Verteilung der Ressourcen auf die Fragenkomplexe sicherzustellen.

Diese Unterschiede in der Perspektive finden sich auch in der Sicherheitsfrage, bezogen auf die beiden Forschungsgruppen. Die GRS konnte ein sehr viel souveräneres Zeitmanagement entfalten als die FGSB, die für die interne Koordination, für untergeordnete Aufgaben wie die Beschaffung von Unterlagen, für die Einarbeitung und für den Ausgleich von Behinderungen seitens der Administration und der etablierten Forschung einen gut Teil ihrer Zeit verbrauchte. Auch aus ihrem Ansatz ergab sich, daß sie sehr viel mehr Zeit benötigte, als ihr ursprünglich zugestanden wurde. Denn ihr Ziel war es, Kritik an der GRS und an den von ihr benutzten Methoden zu entfalten, d.h., sie war auf den Vorlauf der GRS angewiesen. Die Prüfung der Methoden selbst, z.B. der Rechnerläufe, erforderte ebenfalls viel Zeit (213a). In einem gewissen Sinne wurde dem Rechnung getragen durch die - hart erkämpfte und für das Weiterbestehen der KE9 riskante - Verlängerung der bis zur Abgabe ihres Votums zur Verfügung stehenden Frist.

b) Ausstattung, Organisation, Motivation

Die Knappheit einer Zeitspanne kann nur begrenzt durch andere Ressourcen kompensiert werden, aber dennoch ist die bloße Angabe eines Zeitraums keine erschöpfende Auskunft über die Ressourcenlage einer EK. Vor allem drei weitere Ressourcen entscheiden über die Möglichkeiten, die gegebene Zeitspanne auch **nutzen** zu können:

- Ausstattung mit Haushaltsmitteln
- Organisation der Arbeit
- Motivation der Beteiligten.

Je nachdem, in welchem Umfang und in welcher Kombination diese Ressourcen zur Verfügung stehen, kann auch eine lange Zeitspanne kaum genutzt und eine geringe Zeitspanne sehr intensiv genutzt werden.

(ba) Die Ausstattung der KE9 mit **Haushaltsmitteln** war im Vergleich zu anderen EK üppig. Die KE9 war vergrößert worden, der Stab war ausreichend groß und zudem bereits zum größten Teil eingearbeitet. Die Arbeit an den volkswirtschaftlichen Modellen wurde durch eine eigene Arbeitsgruppe mit externen Experten und mit Auftragsmitteln ermöglicht - ein Grund, warum diese Gruppe auch nach dem faktischen Ende der KE9 weiterarbeitete. Schließlich waren auch die Parallelforschungsgruppen gut ausgestattet, wobei die FGSB noch einen Zuschlag für die ihr zugestandene Verlängerung erhielt (214).

Vor allem mußte in der Frage der Haushaltsmittel kein Neuland mehr betreten werden, wie es bei der KE8 der Fall war, und auch die Idee eines Stabes mit externen Experten war nun nicht mehr revolutionär. Die KE9 konnte sich bereits auf eine Tradition berufen und auf gebahnten Wegen schreiten. Von der Akquisition materieller Ressourcen war sie entlastet, wenn man von dem erwähnten FGSB-Zuschlag absieht - aber dabei ging es nicht in erster Linie um die Frage der Verteilung von Haushaltsmitteln.

(bb) Die **Organisation der Arbeit** verfügte zwar über gute Voraussetzungen. Es bestand ein eingearbeitetes Sekretariat, das gelernt hatte, komplexe Aufgaben, wie die Berichtserstellung, zu handhaben. Es überstieg aber bei weitem die organisatorischen Möglichkeiten eines Sekretariats und der Kommissionsführung (215), die internen Strukturprobleme der FGSB, die Koordination mit der GRS und die auseinanderstrebenden Teile der eigentlichen Kommission organisatorisch im Griff zu behalten. Es hätte erheblicher Organisationsanstrengungen bedurft, um die synergetischen Effekte zu erzeugen, die notwendig gewesen wären, wenn man dem ambitionierten Programm hätte gerecht werden wollen. Hiervon war die Organisation schlichtweg überfordert.

(bc) Eine knappe Ressource war vor allem die **Motivation** und insbesondere die Motivation dazu, die Zeit zu mehr zu nutzen als über die Empfehlung zur Inbetriebnahme zu befinden. Ein kooperativer Ansatz der Problemlösung oder eine umfassende Bewertung der Brüterwirtschaft waren unter der "Motivationskrise" dieser Kommission nicht möglich.

Offen bleibt vor allem die Frage, ob es durch Organisation hätte gelingen können, der "Motivationskrise" etwas entgegenzusetzen und damit die knappe Ressource Zeit besser zu nutzen. Dies will ich im Fazit noch einmal aufgreifen.

3.3.6. Fazit: Die soziale Struktur der zweiten Kernenergie-Enquete unter fünf Aspekten

a) Übersicht

In der Zusammenstellung fächert sich die soziale Struktur nun wie folgt auf:

Übersicht 13: Soziale Struktur der zweiten Kernenergie-Enquete

Kognitiver Aspekt:	Frage nach dem Wissen Verringerung der Ungewißheit durch hochselektive Entscheidungen bei Bewahrung der selektierten Komplexität
Politischer Aspekt:	Frage nach der Konstellation der Interessen Schwäche der integrierenden Synthese - Stärke der Konfrontation von Vorbehaltsgegnern und -befürwortern
Normativer Aspekt:	Frage nach Prioritäten Primat der Regeln politischen Alltags - Reservat für Forschung
Gruppendynamischer Aspekt:	Frage nach der Interaktion Gegensätze ohne vermittelnde Führung
Arbeitsorganisatorischer Aspekt:	Frage nach der Nutzung von Ressourcen Zeitnot - keine Kompensation durch Organisation oder Motivation

b) Gemeinsamer Nenner: Polarisierung

Es ist nicht so, daß einer dieser Aspekte das entscheidende Moment der Kommissionsstruktur preisgäbe und die anderen lediglich abhängige Variablen darstellten. Der Dissens der KE9 ist ebensowenig wie der Konsens der KE8 allein durch die Gruppendynamik zu erklären oder nur durch die jeweilig gebrauchten kognitiven Muster. Kein Aspekt kann allein für die Struktur stehen oder ist mehr als ein einzelner Ausschnitt aus der sozialen Struktur. Einen solchen Ausschnitt aus Gründen der Arbeitsteilung oder der Darstellung auszuwählen und den übrigen voranzustellen, kann selbstverständlich sinnvoll sein. Aber keiner dieser Struktur Aspekte darf fehlen, wenn ein erstes, ein grundlegendes Bild von der KE9 gezeichnet werden soll, denn erst insgesamt schält sich ein gemeinsamer Nenner der Struktur Aspekte heraus - das, was das spezifische Moment dieser Kommis-

sionsstruktur ausmacht. Es ist eine Frage des Standpunktes, wie dieser gemeinsame Nenner zu benennen ist: Was sich unter dem kognitiven Aspekt als die Dominanz einer scharfen Reduktion von Komplexität abhebt, das wird unter dem anderen Aspekt zur Konfrontation der Interessenpositionen und unter dem dritten zum Zerfall der Kommission in Gruppen.

Aber es bleibt eine zusammenhängende soziale Struktur und die hat unter allen Aspekten einen gemeinsamen Nenner: Polarisierung als Reflex auf veränderte Rahmenbedingungen. Denn der Übergang der Kommissionsstruktur von der Orientierung auf die Integration (KE8) zur Orientierung auf Polarisierung (KE9) ist nur zu verstehen auf dem Hintergrund anderer Verhältnisse der Kernenergie-Kontroverse und der politischen Landschaft generell. Auf diesem Hintergrund wurde Vermittlung zur unwahrscheinlichen Variante. Wissenschaftliche Auseinandersetzung verlor ihren Charakter als Feld möglicher und notwendiger politischer Einigung und wurde zum bloßen Instrument politischer Auseinandersetzung.

Der Bezug auf die externen Bedingungen zeigt, daß die KE9 ihren Ansatz, der noch stark von der KE8 geprägt war und der in Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsprogramm noch zu spüren ist, nicht über den Wandel der Bedingungen hinweg bewahren konnte. Die KE9 entwickelte keine hinreichende Eigendynamik, um sich gegenüber der Umwelt und ihrer Wandlung abkoppeln zu können. Der Druck auf den Vorbehalt, die Notwendigkeit der Befürwortung einer Inbetriebnahme und die Auflockerung der politischen Verhältnisse bestimmten auch ihre Struktur. Als die Konfrontation der Kernenergie-lager nicht mehr überlagert wird durch die Strukturierung in parteipolitische Lager, konnte diese Konfrontation die Entwicklung der KE9 entscheidend prägen. So wie das Patt der Kernenergie-Kontroverse und die Stabilität der politischen Machtverhältnisse die Integrationsleistungen der KE8 ermöglichten, weil sie die Brüter-Befürworter und die Brüter-Gegner in den Konsens zwangen, so ist die Polarisierung der KE9 ebenfalls durch die Rahmenbedingungen zu erklären: Die Kommission konnte sich nicht davon unabhängig machen, daß die Rahmenbedingungen - die Krise der Brüterfinanzierung und die Krise der sozialliberalen Koalition - einen Sieg der Befürworter einer Inbetriebnahme erforderten und zugleich ermöglichten. Die KE9 hatte nur eine sehr schmale Basis, die sie eigenverantwortlich nutzen konnte. Zwar blieben in der KE9 einige Momente isolierender, selbstgenügsamer Entwicklung präsent: in der Parallelforschung, auch in der AG "Modelle". Aber diese Momente blieben letztlich für das Ergebnis, für die Empfehlung ohne Belang. Bedeutung erhielten diejenigen Elemente der Kommission, die sensibel auf die Umweltveränderungen reagierten, die die Kommission nicht als eigenständiges Subjekt, sondern als ein Instrument begriffen und entsprechend zielstrebig auf ein Votum zusteuereten.

Die KE9 hat damit gezeigt, wie stark die Struktur einer EK in den politischen Rahmen der jeweiligen Kräftekonstellationen eingebunden ist - trotz eines auf Eigenständigkeit orientierten Ansatzes. In der KE8 hatte die allgemeine Konstellation der Kräfte einen kooperativen Weg ermöglicht. In der KE9 führte sie auf einen polarisierenden Weg.

3.4. Ergebnisse und Wirkungen: Ein differenziertes Bild von Gewinn und Verlust

In dem vorangegangenen Kapitel ist die Struktur der KE9 offengelegt worden. Die Konstellationen sind nun in verschiedener Hinsicht analysiert und wechselseitig in Beziehung gesetzt worden.

Daran schließt sich die Frage an, was diese derart strukturierte Kommission letzten Endes für Ergebnisse zeitigte, was sie wo für Wirkungen nach sich zog. Wie also ist der "Output" der KE9 - gesehen von der Kommission her als ihr Ergebnis und gesehen von ihren Umfeldern her als zurechenbare Wirkungen?

Im Mittelpunkt steht dabei die Empfehlung der Kommission in Sachen Inbetriebnahme. Auf sie hin war die Kommission überwiegend ausgerichtet (dazu: 3.4.1). Aber darauf reduziert sich nicht ihr "Output". Wie sie zu dieser Empfehlung zu kommen hatte, war vorgeschrieben, es sollte ein Experiment mit parallelen Forschungsgruppen sein. Wie dieses Experiment verlief, wie die Parallelforschung ablief, nicht allein, welche Schlußfolgerungen die beiden Forschungsgruppen über die Sicherheit des SNR zogen, auch die Lehren aus dem Forschungs- und Diskussionsprozeß sind ein Ergebnis der KE9 von großer politischer Relevanz, wenn es auch bis heute nicht die Beachtung gefunden hat, die es verdient hätte (dazu: 3.4.2).

Einsatzung, Verlauf und Empfehlung der KE9 waren Ausdruck der politischen Konstellationen, sie haben die politischen Gewichte der Kontrahenten aber auch - in Grenzen - beeinflußt (dazu: 3.4.3).

Abschließend werden die Wirkungen der KE9 auf die Karrieren der Beteiligten zu bilanzieren versucht - sicherlich der Gesichtspunkt, aus dem die Zurechenbarkeit von Wirkungen der Kommission am meisten in Frage steht (dazu: 3.4.4).

Mit diesen vier Wirkungsfeldern ist das Spektrum nicht erschöpfend behandelt. Es sind damit im übrigen auch nicht alle Aspekte, unter denen die Struktur analysiert wurde, in die Wirkungsdimension verlängert. Ich beschränke mich auf die genannten vier, mit denen ein Bild der politischen Wirkung der KE9 skizziert werden kann. Dieses Bild ist weniger von Schwarz-Weiß-Kontrasten und deutlichen Konturen, sondern mehr von vielen Grauwerten und standortbedingten Verschiebungen gekennzeichnet. Die Analyse der Ergebnisse und Wirkungen erfordert eine entsprechend aufwendige Differenzierung.

3.4.1. "Die Kommission empfiehlt, der Deutsche Bundestag möge den... Vorbehalt gegen die Inbetriebnahme... aufheben" (216): Der Entscheidungsbezug der zweiten Kernenergie-Enquete

a) Die Frage der Inbetriebnahme: Eine Entscheidung mit strategischer Bedeutung

Die KE9 orientierte sich auf eine Entscheidung hin, auf die Entscheidung, was sie dem Bundestag in Sachen Inbetriebnahme des Schnellen Brütters zu empfehlen habe. Genauer: Sie orien-

tierte sich zum einen auf die Empfehlung, **ob** der Bundestag in Sachen Inbetriebnahme eine Entscheidung über die politische Verantwortbarkeit einer Inbetriebnahme des SNR 300 treffen soll oder nicht, ob also der Vorbehalt einer parlamentarischen Entscheidung weiter aufrechterhalten werden soll oder diese Entscheidung über die Verantwortbarkeit der Inbetriebnahme jetzt getroffen wird. Sie orientierte sich zum zweiten auf die Empfehlung, ob der Bundestag die Inbetriebnahme als politisch verantwortbar oder ob er sie als nicht verantwortbar bewerten sollte. Diese beiden Fragen standen im Mittelpunkt des Kommissionsergebnisses und dessen Wirkungen. Damit orientierte sich die KE9 auf einen Ausschnitt dessen, was an politischen Entscheidungen mit Bezug zum SNR zu treffen war. Denn es waren insgesamt vier Entscheidungen von Belang für das weitere Schicksal des Brüterprojekts:

- die besagte Entscheidung des Bundestages, ob sein Vorbehalt fällt oder aufrechterhalten wird, d.h., ob er zum jetzigen Zeitpunkt eine spätere Inbetriebnahme grundsätzlich für politisch verantwortbar hält oder nicht;
- die Entscheidung der Energieversorgungsunternehmen, ob sie sich an der Finanzierung des SNR stärker als bislang beteiligen oder nicht (diese Entscheidung war an die erste mit einem Junktim gekoppelt);
- die Entscheidung der Bundesregierung bzw. der Parlamentsmehrheit, ob sie die Finanzierungs-krise zusammen mit den Energieversorgungsunternehmen bewältigen oder ob sie den SNR den nicht-staatlichen Akteuren und damit sich selbst überlassen sollten;
- die Entscheidung des zukünftigen Betreibers bzw. der Genehmigungsbehörde, ob der SNR tatsächlich in Betrieb genommen werden darf und soll.

Daneben standen in diesem Zusammenhang noch andere Entscheidungen im gleichen Feld an, wie z.B. die Entscheidung über die Förderung eines Nachfolgebrüters. Aber die spielten für die KE9 keine Rolle.

Bundesregierung und Bundestag waren nicht in alle Entscheidungen gleichermaßen einbezogen. Und für die KE9 war nur die erste Entscheidung von unmittelbarem Belang. Auf die anderen übte die KE9 allenfalls eine indirekte Wirkung aus. Der KE9 zurechenbar ist also nur der Bezug zum Vorbehalt bzw. zur parlamentarischen Bewertung einer Inbetriebnahme. Allerdings ist dann auch zurechenbar, daß sie die an dritter Stelle genannte Entscheidung **nicht** zu beeinflussen versucht hat. Sie versuchte keine Neubewertung, konnte folglich dem Parlament keine entsprechende Empfehlung an die Hand geben, folglich mußten das Parlament und die Regierung ohne die volkswirtschaftliche Expertise der KE9 ihre Entscheidungen über die Finanzierung treffen. Ansätze zu einer entsprechenden Empfehlung sind im Minderheitsvotum und Vorarbeiten dafür in der Arbeit der AG "Modelle" enthalten. Mit diesen Vorarbeiten wurde zwar eine Datengrundlage für eine mögliche Empfehlung geschaffen, und es wurden methodische Fortschritte erzielt, was die Verwendung von Modellen angeht, aber dies wurde nicht für die Kommissionsarbeit relevant, sondern erst später von Meyer-Abich und Schefold in ihrem Teil der Parallelstudie zur Sozialverträglichkeit des Brutreaktors in die Begründung einer politischen Expertise aufgenommen. Durch ihre Prioritäten konnte die KE9 auch für die normative Dimension kein Gerüst schaffen; denkbar wäre gewe-

sen, daß sie an die Kriteriendiskussion der KE8 angeknüpft hätte. Zwar ist das Kriterium der Sicherheit durch die Studien sehr viel deutlicher gemacht und um Operationalisierungen erweitert worden, aber z.B. wurde die für eine Entscheidung über die Finanzierung dringend erforderliche Abwägung zwischen Ökonomie und Ökologie von der KE9 nicht geleistet.

So entsteht durch die Konzentration auf die Risikofrage ein negativer Effekt: Da die Neubewertung durch die KE9 unterblieb, konnten die Entscheidungen über die Zukunft des Brüters auf Grundlage der impliziten Bewertungen und ohne das Parlament gefällt werden.

Die Entscheidungsfindung im BMFT geschah, ohne daß dabei inhaltliche Verbindungen zur Arbeit der KE9 geknüpft oder gar deren Erkenntnisfortschritte aufgegriffen worden wären. Die KE9 arbeitete auf der Makroebene volkswirtschaftlicher Modelle zur Energieversorgung und auf der Mikroebene der Sicherheit des SNR. Beide Ebenen sind für die Entscheidungsfindung im Rahmen der Finanzierungsdebatte nicht von unmittelbarem Belang.

Die Frage, welche positiven Entscheidungsbezüge denn statt dessen der KE9 zuzurechnen wären, reduziert sich damit auf die Frage, welche Relevanz die KE9 für die parlamentarische Entscheidung über Vorbehalt und Verantwortbarkeit einer Inbetriebnahme hat (217). Dies bleibt ein kleiner Ausschnitt aus dem Bereich der SNR-relevanten Entscheidungen, aber es ist ein Ausschnitt mit zentraler Bedeutung. Das Parlament hatte mit dem Vorbehalt einen Riegel vor die mögliche Inbetriebnahme gelegt, es öffnete unter dem Druck der Verhältnisse dann diesen Riegel wieder. Dies ging nicht reibungslos und nicht ohne Abstriche, und es hinterließ im Anschluß an die Kommission deutliche Spuren.

b) Wirkung der Empfehlung in sachlicher Hinsicht: Akzeptanz für die Inbetriebnahme

Wenn der Vorbehalt des Bundestages fallen sollte, so mußte die KE9 entsprechend votieren. Eine plenare Aufhebung des Vorbehalts entgegen einem Votum der KE9 hätte die Entscheidung erschwert und ihre Umsetzung behindert. Die KE9 votierte aber für die Aufhebung des Vorbehalts und für die Inbetriebnahme, und dies in einer Weise, die eine Aufhebung des Vorbehalts durch den Bundestag sicherstellte. Die Mehrheit empfahl die Aufhebung des Vorbehalts und schätzte die Inbetriebnahme als politisch verantwortbar ein. In der parlamentarischen Abstimmung entschied der Bundestag mit Mehrheit dafür, der Empfehlung der Kommissionsmehrheit zu folgen. Die SPD-Fraktion - nun in der parlamentarischen Minderheit - votierte dafür, den Vorbehalt aufrechtzuerhalten, also dafür, die Entscheidung jetzt nicht zu treffen. Sie votierte allerdings nicht explizit gegen eine Inbetriebnahme.

Die Mehrheit der KE9 konditionierte ihre Empfehlung nicht bzw. nur schwach mit einigen Vorschlägen zur Modifikation der Anlage. Sie leitete kein größeres Kompensationsgeschäft mit den Vertretern des "S-Weges" ein, sondern schuf eine fürderhin berufbare Grundlage, deren Verwendbarkeit im Zusammenhang der politischen Sicherung des Brüters nicht wesentlich eingeschränkt war. Sie setzte fest, daß die Entscheidung, den Vorbehalt aufzuheben, verantwortbar sei, und entlastete durch ihre Arbeit und durch diese Rückendeckung den Bundestag.

Dies erreichte die KE9 dadurch, **daß** sie sich mit dem Vorbehalt beschäftigte, **wie** sie es tat und zu welchem **Ergebnis** sie kam.

(ba) Bereits mit der Wiedereinsetzung der KE9 wurden die Klippen des Widerstands gegenüber dem SNR weiter geschliffen. Aber vor allem ihr **Vorgehen**, die Arbeitsorganisation mit der Parallelforschung, erleichterten in starkem Maße die Entscheidung des Bundestages, den Vorbehalt aufzuheben. Die Parallelforschung prädestinierte die KE9 zum Beleg dafür, daß man es sich keineswegs leicht mache mit der Beschlußfassung über den Vorbehalt. Dieses Bild erhielt zwar einige Kratzer, insbesondere durch die Terminkrise, als die KE9 es gerade noch vermied, um einiger Wochen bzw. um der internen Machtprobe willen die Akzeptanzgewinne der Kommission insgesamt aufs Spiel zu setzen. Aber dieses Risiko wurde auch von einigen Brüter-Befürwortern klar erkannt, die dann ihre Entscheidung für eine Verlängerung entsprechend begründeten. Insgesamt gelang mit einem derart angelegten Entscheidungsprozeß eine Steigerung der Akzeptanz für eine Inbetriebnahme.

(bb) Das **Ergebnis** verstärkte diesen Effekt. Zwar ist die Empfehlung der KE9 gespalten in Mehrheit und Minderheit, und die beiden Parallelforschungsgruppen konnten sich nicht auf eine gemeinsame Empfehlung an die KE9 einigen. Aber die Mehrheit konnte ihre Position ausreichend mit einem Wissenschaftlervotum begründen, war also kognitiv abgedeckt. Vor allem aber stellte sie eine Zweidrittelmehrheit dar (218), in der - wie es immer stolz hieß - "Angehörige aller im Bundestag vertretenen Parteien" (bezogen auf die 9. Legislaturperiode) und der DGB-Vertreter vertreten waren (219).

Die Minderheit war demgegenüber isoliert. Zwar konnte sie sich ebenfalls kognitiv abstützen, wenn auch auf nicht ganz so reputierliche Fachvertreter. Aber die Brüter-Gegner konnten ihr eigenes parteipolitisches Umfeld nicht mobilisieren und erst recht keinen Einbruch in das Lager der Brüter-Befürworter erzielen. Dennoch bildete die KE9 für die späteren kernenergiekritischen Beschlüsse der SPD-Fraktion eine Stütze (220).

Festzuhalten bleibt, daß die KE9 eine denkbar breite parlamentarische Akzeptanz für die Aufhebung des Vorbehalts sicherte und in der Folge auch immer wieder als Argument in den Auseinandersetzungen um den SNR herangezogen werden konnte (221). Weniger die Parlamentsentscheidung selbst, mit der die Inbetriebnahme politisch verantwortet wurde, als vielmehr die Kommissionsempfehlung - als Ausdruck der Vereinigung von Fachwissen und politischer Repräsentation - gilt als ein argumentativ schlagender Beleg dafür, daß Weiterbau, Inbetriebnahme und Erprobung des SNR so falsch wohl doch nicht sein könnten (222).

Die Bilanz der KE9 unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanzsteigerung fällt also durchweg positiv aus, d.h., es sind entsprechend positive Zielderträge zu verbuchen (223).

Nicht explizit, aber doch implizit deckte die KE9 damit auch die weitere Förderung des SNR: Strenggenommen empfahl sie nur die Aufhebung des Vorbehalts, aber damit verbunden war eine politische, d.h. auch eine haushaltsmäßige Stützung des SNR.

c) Wirkung des Votums in zeitlicher Hinsicht: Der Zeitplan wird erfüllt

Die Fortsetzung der KE8 mit der **Einrichtung** der KE9 bedeutete einen Aufschub der parlamentarischen Entscheidung über die Inbetriebnahme des SNR, sicherte zugleich aber den Weiterbau. Dabei begrüßten es alle Seiten, daß damit eine Gelegenheit zur vertieften Klärung offener Fragen gegeben sei, denn auch den Befürwortern schien es zu riskant zu sein, auf eine rasche Grundsatzentscheidung zu drängen und damit das Risiko einzugehen, daß aufgrund dieser Entscheidung der Bau doch noch gestoppt werden müßte, zumal eine Entscheidung auch zeitlich noch nicht unbedingt notwendig war. Auch den Befürwortern schien eine "Abkühlungsperiode" angemessen, möglich und sinnvoll. Innerhalb der tolerablen zeitlichen Marge versprach die Arbeit der KE9 eine inhaltlich und politisch sinnvolle Nutzung der Zeit.

Der **Verlauf** der KE9 selbst brachte weitere Verzögerungen mit sich, um die aber erbittert gerungen wurde. Den Höhepunkt dessen bildete die Termindebatte. Denn außerhalb des ursprünglich gesteckten Zeitrahmens der KE9 zu geraten, war nicht konsensfähig. Zwar dürfte in der Terminkrise mancher die Machtprobe gesucht haben, aber die Befürworter befürchteten konkret und substantiell, daß die Fristverlängerungen, die die Skeptiker forderten, als Teile eines Verschleppungsprozesses geplant waren, und bekämpften diese Pläne dementsprechend intensiv. Insgesamt führte der Verlauf der KE9 zu - wenn auch geringen - Verzögerungen im Brüterzeitplan. Insgesamt aber blieb die KE9 knapp im Limit.

Das **Ergebnis**, die Empfehlung, ist auf eine rasche Entscheidung über eine Verantwortbarkeit der Inbetriebnahme ausgerichtet. Sie bedeutet keinen weiteren Zeitgewinn bzw. -verlust für eine der Seiten gegenüber der ursprünglichen SNR-Planung (224).

Insgesamt fällt also in zeitlicher Hinsicht die Bilanz uneinheitlich aus. Die Einrichtung der KE9 brachte weitere Verzögerungen für SNR-bezogene Entscheidungen mit sich, die im Verlauf selbst noch - dann allerdings im Dissens - vergrößert wurden. Das Ergebnis aber ließ keine weiteren Verzögerungen mehr zu; es enthielt keine mehrheitsfähigen Aufschubklauseln, Fortsetzungen, Prüfaufgaben usw. Der Vorbehalt fiel. Hier ist auch ein Bezug zur Entscheidung der Energieversorgungsunternehmen über die verstärkte Beteiligung an der Finanzierung gegeben. Weil die KE9 verhältnismäßig rasch ihre Empfehlung fällte, mußten auch die Energieversorgungsunternehmen in ihrer Entscheidung über die Finanzierung umgehend Farbe bekennen (225).

d) Wirkung des Inbetriebnahmevotums ins sozialer Hinsicht: Begrenzte Einbindung in den parlamentarischen Zusammenhang

(da) Die **Einsetzung** der Kernenergie-Enquete trug auch in Gestalt der zweiten Kommission zu einer Absorption und Einbindung kernenergiekritischer Kräfte bei und bewahrte sie vor weiterer Abdrift. Dies bezog sich vor allem auf innerparteiliche und innerparlamentarische Gruppen, aber es

gelang eine Einbindung gesellschaftlicher Gruppen über die Parteigliederungen hinaus. Dies gestaltete sich nicht mehr so aufwendig wie in der KE8, da mittlerweile die Brisanz der Kernenergie-Kontroverse nachgelassen hatte (226).

(db) Der Spielraum, der den Skeptikern im **Verlauf** mit der Parallelforschung gegeben wurde, erlaubte es gerade eben, die Einbindung dieser Seite aufrechtzuerhalten. Die Drohung mit dem Abbruch der Arbeit durch die (Bremer) Brüterskeptiker oder auch der kurzzeitige Auszug von drei Sachverständigen aus der KE9 deuten darauf hin, daß während der Kommission erhebliche Schwierigkeiten für die Bindungswirkung auftauchten (227). Es mehrten sich also - mit dem Höhepunkt der Terminfrage - die Zeichen dafür, daß die Einbindung der Brütergegner nicht derart hoch bewertet wurde, um in anderer Hinsicht Risiken einzugehen. Die Absorption war nur einen begrenzten Einsatz wert und durfte nicht auf Kosten der substantiellen Entscheidung zur Inbetriebnahme gehen. Dennoch gelang es bis zum Ende, die KE9 beieinander zu halten und bis zum Brütervotum alle Kräfte in die Kommission einzubinden. Nach dem September 1982 war eine weitere Absorption nicht mehr zwingend erforderlich. Es zeigte sich auch, daß den nun freigesetzten Energien keine politische Bedeutung mehr zukam und es weder einer ordnungsgemäßen Fortsetzung bis zum Ende der Legislaturperiode noch der Wiedereinsetzung der Kommission bedurfte. Entsprechende Pläne - auch auf Seiten einzelner Befürworter, die vor allem die Fraktion "DIE GRÜNEN" einbinden wollten - wurden nicht realisiert und erwiesen sich zumindest bis Tschernobyl als politisch nicht notwendig.

(dc) Das **Ergebnis** der KE9 nahm diesen Verzicht auf weitere Einbindung in gewisser Weise vorweg. Das Votum der Mehrheit war nicht darauf angelegt, die Minderheit einzubeziehen und umgekehrt. Die Voten waren in ihrer konfrontativen Fassung eher auf eine wechselseitige Ausgrenzung angelegt (228).

Das Mehrheitsvotum schloß zwar die brüterkritischen Teile der SPD und die Öko-Bewegung aus. Es gelang damit aber, andere Akteure in eine große Mehrheit einzuschließen: den Vertreter des DGB, Teile der SPD und die FDP. Damit wurden relevante politische und gesellschaftliche Kräfte für den Brüter gehalten. Insofern trugen die im engeren Sinne **Brüter**befürworter in der KE9 dazu bei, zu verhindern, daß eine von der CDU geführte Regierung aus ökonomischen Gründen den Brüter zu "kippen" versuchen oder daß die gesamte SPD - einschließlich der SPD in NRW - oder die FDP vom Brüter abrücken würde. In der klaren Absage an die Skeptiker gelang es, eine breite Pro-Front zu stabilisieren. Dadurch, daß dieses Ergebnis von der CDU-Fraktionsspitze, vom designierten DGB-Vorsitzenden, von einflußreichen SPD-Parlamentariern und vom FDP-Vertreter gutgeheißen wurde, war eine Einbindung zentraler Akteure in eine SNR-Front gelungen - beste Voraussetzungen für die weitere Finanzierungsdiskussion, die politisch riskanter werden würde als die Sicherheitsdiskussion.

Durch die Ausgrenzung der Brüterkritiker aus dem Beschluß wurde aber ein floatierendes Potential freigesetzt, das sich an keine Beschlüsse gebunden fühlen mußte und auch nicht entspre-

chend erinnert werden konnte. Dies war ein riskanter Weg. Er hat sich aber in der Folge als nicht besonders problematisch erwiesen. Ob sich eine grüne Bundestagsfraktion an Kompromisse ihrer sachverständigen Vorläufer in einer Kommission gebunden gefühlt oder ob der NRW-Wirtschaftsminister Jochimsen 1986 die Erteilung der letzten Genehmigungen nicht versagt hätte, falls es gelungen wäre, die Skeptiker in einen Parlamentsbeschluß einzubinden, erscheint mir fraglich. Die Ausgrenzung bleibt allerdings aus der damaligen Sicht recht riskant. Im Zeichen der nahenden Unionsregierung fühlte man sich auf der Befürworterseite wohl recht sicher.

Betrachtet man das Kommissionsergebnis von der anderen Seite aus, wird ein weiterer gewichtiger Unterschied zur KE8 deutlich. Auch auf Seiten der Brüterkritiker wurde eher auf Konfrontation geschaltet: Meyer-Abich konnte sich mit einer einbindenden Gesamtlösung nicht durchsetzen. Die Brüterkritiker beschränkten sich auf die deutliche Ablehnung des Brüters und konnten schon von daher die Befürworterseite nicht zur Zustimmung für eine ihrer Forderungen bringen und ihrerseits einbinden. In der KE8 war der Widerstand von Brüterbefürwortern gegenüber einem Ausstiegsszenario absorbiert worden, war die Einbindung von dezidierten Spargegnern in ein detailliertes Sparprogramm gelungen. Zumindest, was das Ergebnis anbelangt, war die KE8 auf diese Weise von einer doppelten Einbindung geprägt gewesen. Dafür gab es in der KE9 keine Ansätze; an ihre Stelle trat eine wechselseitige Ausgrenzung. Folglich war es während der zehnten Legislaturperiode der nunmehr in Opposition stehenden SPD nicht möglich, die Union mit dem Hinweis auf entsprechende interfraktionelle Beschlüsse in der KE9 bei Stellungnahmen zu Energiesparmaßnahmen zumindest in Argumentationsnöte zu bringen.

(dd) **Zusammengenommen** band die KE9 durch ihre Einrichtung und ihren Verlauf vor allem die Brüterkritiker an ein vorgeschriebenes Verfahren, was dann aber im Dissens des Ergebnisses sein Ende fand: Dort herrschte in der Frage des Vorbehalts eine wechselseitige Ausgrenzung vor - ein politisch unbefriedigendes Ergebnis, wenn man die Belastbarkeit der weiteren Entscheidungen zum Brüter im Auge hat. In die kommenden Finanzierungsentscheidungen wurde niemand mit Hilfe der KE9 eingebunden, da dies in der Kommission kein Thema war. Indirekt allerdings hat die KE9 dazu beigetragen, die EVU in einen Finanzierungskonsens einzubinden, indem mit der positiven Entscheidung zur Inbetriebnahme auf deren Junktim eingegangen wurde.

Wenn man aber alle drei Dimensionen im Zusammenhang sieht, so wird deutlich, daß die soziale Einbindung begrenzt bleiben mußte, solange in zeitlicher und sachlicher Hinsicht keine Experimente und Konzessionen gemacht wurden. Wenn keine Verzögerung zugelassen wird und nur die Akzeptanz für das Fällen des Vorbehalts erreicht werden soll, dann kann die soziale Wirkung auch nur begrenzt ausfallen. Immerhin ist das Lager der Brüterbefürworter in seiner Größe und Geschlossenheit eindrucksvoll vorgeführt worden. Besser ließ sich die Breite der politischen Akzeptanz der Brütertechnik nicht demonstrieren. Das hatte unmittelbare Wirkung nur in Sachen Vorbehalt und parlamentarische Befürwortung der Inbetriebnahme, zog aber politischen Rückenwind

auch für den Brüter generell mit sich - Rückenwind, den der Brüter in den aufziehenden Stürmen dringend benötigte.

3.4.2. Parallelforschung: Ein Experiment mit begrenzter Wirkung

Ein Element der KE9 von langfristig großer Bedeutung war die Parallelforschung. Zur Frage des technischen Risikos des SNR 300 zeitigte die Forschungsarbeit aufschlußreiche Ergebnisse, mit denen Wissenslücken geschlossen und weitere Forschungsfragestellungen erstmals präzise benannt werden konnten. Darüber hinaus konnte die KE9 mit dem Design ihrer Forschungsarbeit in methodisch-reflexiver Hinsicht Erfahrungen sammeln, vor allem, was die Organisation der Parallelforschung angeht. Auch dazu gelang es ihr, intern und extern Wissen bereitzustellen, Lücken zu benennen und Lücken zu schließen. Dazu trug der Verlauf der KE9 insgesamt mehr bei als ihre Ergebnisse.

a) Befunde zum Risiko

Im Bereich der Sicherheitsforschung gelang es ohne Zweifel, einige der Fragen, die zur Sicherheit des SNR 300 von der KE8 aufgeworfen worden waren, ein gutes Stück weit zu beantworten: Zum Problem des technischen Risikos - Schadenspotential und Eintrittswahrscheinlichkeit von Störfällen aufgrund technischer Defekte - konnten Berechnungen vorgelegt werden, die für diesen Teil des Gesamtrisikos eine Abschätzung der Verantwortbarkeit erlauben. Diese Berechnung fiel nicht einheitlich aus, aber Meyer-Abich führte im Minderheitsvotum vor, daß es durchaus möglich war, für die verschiedenen Angaben einen gemeinsamen Nenner zu finden. Hier konnten also kognitive Lücken geschlossen werden (229), so wie zugleich auch neue Lücken aufgedeckt und eingegrenzt wurden (230). Dabei wurde erneut deutlich gemacht, daß eine Beachtung lediglich des technischen Risikos für eine politische Entscheidung über die Verantwortbarkeit eines Betriebs unzureichend ist und daß es weitere Risikofaktoren wie menschliches Versagen, Terror und Sabotage gibt. Über diese Faktoren dachte man zwar in der Kommission nach, aber im Endeffekt ist die Lücke nur deutlicher geworden. Es wurde lediglich geklärt, daß sie auf absehbare Zeit und mit den bekannten Mitteln nicht zu schließen ist.

Zusätzlich problematisierte die Auseinandersetzung in der KE9 den Begriff des Risikos als solchen. Kategorien wie "Restrisiko", "Schadenspotential", "Eintrittswahrscheinlichkeit" wurden einem größeren Kreise in ihrer Bedingtheit und in ihrer Problematik deutlich (231). Auf diese Weise wurde Wissen nicht nur zur Größe und zur Art des Risikos, sondern auch zum Risikobegriff, also Wissen auf einer Metaebene, vermittelt.

b) Forschungsprozeß

Die Befunde sind deshalb von besonderer Bedeutung, weil ihnen ein Forschungsprozeß mit einem eigenartigen Design zugrundelag. Die Verzahnung der beiden Forschergruppen zwang beide Seiten, sauber zu argumentieren und dem "Gegner" möglichst keine offenen Flanken zu lassen (232). Es kam nicht zur Kooperation und damit auch nur in Ansätzen zu einer entsprechend produktiven wechselseitigen Beeinflussung, aber die Konkurrenz scheint zumindest eine kognitive Leistungssteigerung hervorgerufen zu haben (233).

Aber der Prozeß war nicht nur von Bedeutung als Voraussetzung für die Forschungsbefunde, sondern mit ihm selbst verbinden sich kognitive und politische Wirkungen - in zweierlei Hinsicht:

- Dadurch, daß Parallelforschung tatsächlich und in einem bisher nicht gekannten Ausmaße erprobt wurde, konnte eine kognitive Lücke geschlossen werden. Zukünftige Versuche, "etablierte" und "unkonventionelle" Forschungsansätze organisatorisch zu verknüpfen, werden sich auf die in der KE9 gemachten Erfahrungen beziehen müssen.
- Gerade durch die Auseinandersetzungen der beiden Forschungsgruppen sind Lücken in der Methodik sehr deutlich geworden. Die Kritik an den Computerprogrammen, an der Delphi-Studie und an der Rolle des "engineering judgement" ließ Schwächen deutlicher hervortreten. Andererseits zeigte sich auch, wo die Kritik ins Leere stieß oder in eine unproduktive Verkennung der Möglichkeiten umschlug.

c) Publikum der Parallelforschung

Weder die Befunde noch das Design der Forschung drangen sehr weit nach außen. Insgesamt zeigten die inhaltlichen Ergebnisse der Forschung im Rahmen der KE9 weder in der breiten Öffentlichkeit, noch in der politischen Öffentlichkeit die Resonanz, die man erwartet hatte (234). Dies liegt in mehreren Faktoren begründet:

- Die Widersprüchlichkeit der Ergebnisse erleichterte nicht ihre Rezeption; die Ergebnisse wurden ebenso widersprüchlich rezipiert, wie sie von den Forschungsgruppen produziert worden waren. Es gab keine Instanz, die, wie es Meyer-Abich versucht hatte, die Komplexität der gegensätzlichen Befunde reduziert und den gemeinsamen Nenner gesucht hätte.
- Der Niedergang der Kernenergie-Kontroverse verringerte generell die Aufmerksamkeit für Nachrichten und Ereignisse aus diesem Themenkreis.
- Die Regierungskrise beherrschte zu dem Zeitpunkt, an dem die Befunde publiziert wurden, weithin die politische Berichterstattung.

Allenfalls wurde die sehr allgemeine Einsicht vermittelt, daß alles komplex und brisant sei und man auch der Wissenschaft nicht allzuweit trauen könne. Selbst in der Kommission beschäftigten sich nur ganz wenige intensiv mit den Ergebnissen der Forschungsgruppen. Allerdings wurde in der KE9 das Verfahren oft und breit diskutiert.

Weder Befunde noch Verfahren zeitigten für die parlamentarische Arbeit größere Folgen. Die Ergebnisse wurden lediglich zur Kenntnis genommen. Man rollte im Plenum oder in den Ausschüssen den Prozeß der Empfehlungsvorbereitung nicht wieder auf. Dies hätte vorausgesetzt, daß man auch die Arbeit der beiden Forschungsgruppen hätte rekapitulieren müssen (235). Im Parlament ist das Experiment der Parallelforschung bislang so auch nicht wiederholt worden, wenngleich es einige Beispiele gibt, die durchaus in diese Tradition zu stellen sind (236). Zumindest die Ergebnisse der GRS nahm man in der Fachgemeinschaft der Reaktorphysik zur Kenntnis, denn hier betrat die Ingenieurwissenschaft inhaltliches Neuland. Von daher fanden die Ergebnisse ihr Publikum in der Fachgemeinschaft. Auch die Verfahren wurden in der politischen Arena und in der Fachgemeinschaft besprochen; die medial informierte Öffentlichkeit wurde von beiden Elementen wenig berührt.

Das Experiment zeitigte also begrenzte Folgen. Aber daß man es so durchführen konnte, hat Bedeutung in der weiteren Diskussion um Organisationsmodelle für Kontroversen mit einem Wissenschaftsbezug (237).

3.4.3. Verschiebungen in den politischen Konstellationen

Es sind bislang zwei zentrale Wirkungsfelder identifiziert worden: die Akzeptanz des Brüters, zu der die KE9 mit ihrer Befürwortung einer Inbetriebnahme beitrug, und die Eprobung der Parallelforschung. Daran schließt die Frage an, ob und wie die KE9 die politischen Konstellationen veränderte, ob sie die Machtverhältnisse beeinflusste: Wer also gewann durch die KE9 politisch an Boden, wer verlor?

Dies erfordert eine differenzierte Antwort. Im Rahmen der Strukturanalyse unter politischem Aspekt hatte ich drei politische Frontstellungen identifiziert:

- eine energiepolitische Konstellation: Befürworter und Gegner einer Inbetriebnahme
- eine forschungspolitische Konstellation: "etablierte" und "skeptische" Sicherheitsforschung
- eine organisationspolitische Konstellation: die Institutionen, Parteien und Verbände, die in der KE9 aufeinandertrafen.

Für jede dieser Konstellationen will ich nun die politischen Effekte aufgrund der KE9 festhalten, und zwar jeweils differenziert nach Einsetzung, Laufzeit und Ergebnis. In den Auseinandersetzungen der Akteure, die diese Konstellationen bilden, mischten sich substantielle und symbolische Momente: Es ging um den SNR, aber auch um Dinge wie Definitionsmacht und Durchsetzungskraft. Von daher stand viel auf dem Spiel, und entsprechend hart waren teilweise die Auseinandersetzungen. Es gab zwei weitgehend uneingeschränkte Gewinner im Widerstreit der Interessen, und paradoxerweise bekämpften sie einander. Sie konnten aber dennoch beide gewinnen, weil sie auf

verschiedenen Ebenen operierten und nicht zu einem Nullsummenspiel genötigt waren - so daß des einen Gewinne des anderen Verluste geworden wären und umgekehrt.

a) Gegner und Befürworter einer Freigabe der Inbetriebnahme

Der eine Gewinner, der sein Interesse recht unbeschadet durchsetzen konnte, ist bei den Befürwortern einer parlamentarischen Freigabe der Inbetriebnahme zu finden. Für die Brüter-Befürworter hätte es gar nicht besser laufen können. Es gelang ihnen, die Grundlage für eine breite parlamentarische Akzeptanz des Brütters zu legen. Dies verbreiterte wiederum die gesellschaftliche Basis für eine Fortführung der Brüterfinanzierung.

Allein, daß das Interessenspektrum eingeschränkt blieb und sich die kernenergiefreundliche Position nicht intern aufspaltete, war schon ein Sieg der Pro-SNR-Fraktion.

Eindeutig an politischem Boden haben diejenigen verloren, die den **Vorbehalt** sichern und eine Freigabe der Inbetriebnahme verhindern wollten - vielleicht weil eine bloße Gegnerschaft, die den Status quo bewahren wollte, unter den gegebenen Umständen verlieren mußte (238). Für eine Blockade der Inbetriebnahme waren nicht genügend Ressourcen zu mobilisieren. Zwar bewegte sich die SPD in ihrer weiteren Entwicklung in Richtung auf die Gegner einer Inbetriebnahme, bis sie schließlich ein Jahr nach der KE9 auf deren Position angelangt war, ohne daß die Brütergegner dafür viel hätten tun müssen. Aber dies ist nur sehr begrenzt auf die KE9 zurückzuführen. Was die KE9 selbst angeht, so konnten die Gegner einer Freigabe der Inbetriebnahme dieses Forum wenig nutzen. Sie legten zwar Lücken offen, konnten aber keine hinreichende Überzeugungskraft entwickeln, mit der der Vorbehalt beizubehalten gewesen wäre. Es fehlte die durchgängige und konsequente Entwicklung einer schlüssigen Argumentation, die im Minderheitsvotum dann doch eher nachgeschoben wirkt.

Aber auch für eine positiv definierte Alternative bot die KE9 kaum Gelegenheit, politischen Raum zu gewinnen. Die entsprechenden Interessen waren - anders als in der KE8 - nicht stark genug, um die Ansätze zu einem Arrangement von Sonne-Spar-Weg und Kernenergie-Weg fortzusetzen bzw. um die umfassende Neubewertung des SNR einzuklagen. Vor allem gab es für ihre Niederlage im Votum noch nicht einmal ein Äquivalent: Die skeptische Wissenschaft wurde für die politische Nicht-Berücksichtigung ihrer Argumentation immerhin mit einem Emanzipationszuwachs entschädigt. Durch den parallel zum Ende der KE9 stattfindenden Regierungswechsel konnten die Gegner des SNR noch nicht einmal einen propagandistischen Erfolg realisieren.

Zu dieser politischen Bilanz summieren sich die politischen Effekte aus Einsetzung, Verlauf und Ergebnis der KE9 für die beiden Seiten in der Vorbehaltsfrage.

Zusammenfassend: Das wichtigste Moment der KE9 unter dem Aspekt der politischen Konstellation bilden die Empfehlung und deren Umsetzung im Bundestag bzw. im politischen Umfeld. Es ist offensichtlich, daß dies gänzlich zu Lasten der Gegner einer Freigabe und zugunsten der Befürworter ausfiel. Die Befürworter einer parlamentarischen Freigabe konnten ihre Position voll

durchsetzen. Dabei mußten lediglich einige Konzessionen an Pfeiffer gemacht werden. Zwar brauchten die Gegner keine Abstriche an ihrer Position zu machen, sie gingen keine Kompromisse ein, und es gelang ihnen, im Nachgang die SPD-Fraktion auf ihre Linie zu bringen und damit auch politisch an Boden zu gewinnen (239). Aber im unmittelbaren Umfeld der KE9 geht - energiepolitisch gesehen - der Sieg klar an die Befürworter einer Freigabe. Die Position, die mit der Aufrechterhaltung des Vorbehalts die Inbetriebnahme weiterhin blockieren wollte, verlor an Boden.

b) "Etablierte" und "skeptische" Sicherheitsforschung: Emanzipation und Hegemonie

Auf der Wissenschaftsseite fällt die Bilanz weniger einhellig aus. Für die eine Position - Bewahrung eines Monopols für den etablierten Apparat der Sicherheitsforschung - bedeutete vor allem die **Initiierung** der Parallelforschung eine politische Niederlage. Denn nicht erst durch substantielle Forschungsergebnisse, sondern durch die Tatsache der **Parallelforschung** an sich war bereits das Monopol gebrochen. Birkhofer hatte dies in der KE8 zu verhindern versucht und sich im Vorfeld der KE9 um die Gesamtleitung der Studie bemüht. Daß ein Kommunikationsprozeß nicht nur zwischen Parlamentariern und zwischen Parlamentariern und Sachverständigen, sondern auch zwischen den "kritischen" und den "etablierten" Sicherheitsforschern stattfinden sollte, das war in den Augen der letzteren eine Provokation. Dies bedeutete einen faktischen Bruch des Monopols auf Politikberatung, der in ihren Augen durch nichts gerechtfertigt war als durch die politischen Machtverhältnisse. Er war von daher unter einem wissenschaftlichen Normengerüst inakzeptabel und konnte nicht einmal nach Maßgabe des Interesses, die Kernenergie unter politisch ungünstigen Rahmenbedingungen durchzusetzen, einleuchten.

Entsprechend bedeutete für die andere Seite, der an einer Emanzipation alternativer Wissenschaft gelegen war, schon die Initiierung des Kommunikationsprozesses einen Erfolg. Die bloße Einrichtung der Kommission stellte bereits einen Schritt der Emanzipation dar. Von nun an mußten die "skeptischen" Wissenschaftler öffentlich und fachöffentlich wahrgenommen werden.

An dieser Stelle divergierten energiepolitisches und forschungspolitisches Kalkül. Während die Befürworter einer parlamentarischen Freigabe durchaus bereit waren, den "Skeptikern" Entfaltungsmöglichkeiten zu geben, um den Forschungsprozeß so plural wie möglich zu halten und die Außenwirkung zu erhöhen, waren die Vertreter der "etablierten" Sicherheitsforschung gegen das Verfahren an sich, um die "Skeptiker" nicht aufzuwerten und ihnen möglichst wenig Gelegenheit zu geben, ihre Position zu akzentuieren und zu propagieren.

Als es an der Konfrontation kein Vorbei mehr gab, zeitigte dies für beide Seiten zwiespältige politische Effekte. Auf beiden Seiten wurden durch die konfrontative Ermittlung von Divergenzen die jeweiligen Schwächen offengelegt. Während die etablierte Sicherheitsforschung Lücken in ihrer Methodik nicht verbergen konnte, wurden bei den alternativen Sicherheitsforschern nicht nur ihre organisatorischen Schwächen deutlich (240). Es zeichnete sich auch ab, daß diese ein Ausdruck kognitiver Unstimmigkeiten waren, die auf internen Unterschieden in den Interessen beruhten (241).

Die Konfrontation im Zuge der KE9 ging an beiden Positionen nicht spurlos vorbei. Ein gewichtiger politischer Effekt war die Veränderung der jeweiligen Position aufgrund des Kommissionsgeschehens: Die GRS steckte ihren politischen Anspruch auf Alleinvertretung zurück - allein schon dadurch, daß sie sich überhaupt sehenden Auges auf das Experiment Parallelforschung einließ. Das Monopol war nicht mehr zu halten und auch nicht zurückzugewinnen. Die Existenz und die Existenzberechtigung einer anderen Richtung der Forschung mußten akzeptiert werden, sie war nicht mehr vom Tisch zu fegen (242).

Folglich richtete sich ihr Interesse realistischerweise eher darauf, nunmehr die Hegemonie zu erringen. Diese Umorientierung vom Monopol zur Hegemonie wurde während der KE9 zu Ende geführt. Begonnen hatte sie mit der Annahme des entsprechenden Auftrags durch den BMFT. Die GRS als Zentrum der "etablierten" Sicherheitsforschung ließ sich auf einen Dialog ein und versuchte, im Wettbewerb die Vormachtstellung zu erringen, statt die Gegenseite weiter zu ignorieren oder durch politischen Druck ein brüchig gewordenes Monopol festigen zu wollen.

Dies hat eine Entsprechung auf der Gegenseite. Auch hier fanden Veränderungen statt: Der Anspruch wurde zurückgenommen. Man begnügte sich damit, politischen Einfluß zu gewinnen, statt obsiegen zu wollen oder eine propagandistische Offensive zu entfalten. Vor allem ließ man sich überhaupt erst einmal auf die Argumentationsweise und den Betrieb der Wissenschaft generell ein. Man destruierte nicht bloß die "etablierte" Wissenschaft und/oder stellte sich als der Paradigmaträger einer alternativen Wissenschaft dar, sondern wollte konkret Einfluß auf den Forschungsstand, die Empfehlungen und damit die Entscheidungen nehmen.

Beide Veränderungen der Interessenpositionen waren realitätsgerecht und langfristig den jeweiligen Interessen förderlich: Die "etablierte" Forschung konnte ihre hegemoniale Position bewahren, aber das verlorengegangene Monopol nicht zurückerobern. Für das Interesse der "Skeptiker", für ihre Emanzipation im Wissenschaftsbereich, war es förderlicher, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Einfluß auszuüben und zu mehren, als lediglich zu destruieren und sich zur Alternative schlechthin zu stilisieren.

Das Ergebnis der KE9 und dessen Umsetzung bewirkten ebenfalls eher subtile Veränderungen für das politische Gewicht der beiden Positionen. Die "etablierte" Sicherheitsforschung zeigte mit der Studie und deren Rezeption massiv ihre Definitionsmacht und ihre politische Stärke. Das veränderte Interesse - Hegemonie zu demonstrieren - konnte sie durchsetzen. Aber auch die "skeptische" Richtung demonstrierte ihren gewachsenen politischen Einfluß. Sie konnte zwar mit ihren Befunden das Minderheitsvotum nicht durchgängig strukturieren, aber sie wurde politisch wahrgenommen (243).

Insgesamt ist die Emanzipation der "Skeptiker" so eindeutig, daß man sie paradoxerweise neben den Befürwortern einer Freigabe der Inbetriebnahme als den politischen Gewinner der KE9 bezeichnen kann. Es gelang ihnen zwar nicht, ihre inhaltliche Position zur politisch durchschlagenden Kraft zu machen, und sie mußten auch erhebliche Lücken und Mängel eingestehen. Aber sie konnten sich gegen erhebliche Widerstände im Konzert der wissenschaftlichen Politikberatung als

eine gewichtige Stimme profilieren und behaupten; sie dokumentierten damit ihren Emanzipationsprozeß und trieben ihn zugleich weiter voran (244).

Dies bedeutet nicht, daß die "etablierte" Sicherheitsforschung nun in entsprechendem Ausmaße der Verlierer gewesen wäre: Sie mußte Abstriche machen, sie hatte das Monopol auf die Politikberatung und auf die öffentliche Darstellung komplexer Zusammenhänge der Reaktorsicherheit verloren; aber sie verhinderte die Niederlage durch Anpassung ihrer Interessen. Sie hatte nicht auf das Monopol gepocht, nicht mit Rückzug oder mit Verweigerung ihrer Dienstleistung gedroht. Noch in der KE8 hatte Birkhofer versucht, das Monopol zu retten und alles zu verhindern, was auf Parallelforschung oder ähnliche Kooperationsverhältnisse hinauslief. Aber mit der Annahme des Auftrags ließ sich die GRS auf ein Verhältnis ein, das ein Ende des Monopols bedeutete, in dem aber Hegegonie zu behaupten war. Dies war ihm während und mit der KE9 durchweg gelungen, weil die relevanten politischen Entscheidungen sich nach wie vor auf die Arbeit der GRS stützten; von daher bedeutete die KE9 für die "etablierte" Sicherheitsforschung eine bestandene Herausforderung. Sie empfahl sich damit für die weitere Arbeit.

c) Politische Organisationen: Terraingewinne

Die Wirkung auf das Kräfteverhältnis der politischen Organisationen ist für diese Kommission gering zu veranschlagen: Sie hatte unter den Vorzeichen einer abnehmenden Kernenergie-Kontrolle schon bei ihrer Einsetzung nicht mehr annähernd den parlamentarischen und parteipolitischen Stellenwert, wie er ihrer Vorgängerin zukam. Ihr konnte also nicht die Bedeutung für die relative Macht zukommen, zum Beispiel im Verhältnis der Fraktionen untereinander. Vor allem aber standen Ergebnisse und Wirkung politisch gesehen im Schatten der "Wende". Der KE9 kam aus Sicht der Union ursprünglich die Aufgabe zu, die Differenzen in der sozialliberalen Koalition über das weitere Schicksal der Kernenergie zu vertiefen und zu verbreitern. Aber die Koalition zerbarst, bevor der SNR und die Empfehlung der KE9 ihre Dienste hatten erfüllen können. Der Kommissionsbeschluß ging von daher im Rauschen der "Wende" eher unter, als daß er zu den politischen Verwerfungen beitragen konnte.

Dennoch lassen sich einige aus Sicht der Akteure positive politische Effekte verbuchen; insbesondere die Einsetzung selbst zeitigte positive Wirkungen - für beide politischen Seiten. Der Prozeß der KE9 hingegen hat wenige politisch positive Wirkungen. Das Ergebnis wiederum war hart umkämpft, es wurde konfrontativ entschieden, so daß das Ergebnis von den einen als Niederlage, von anderen als Sieg verbucht wurde. Die Empfehlung konnte dann wieder von jeder Organisation unterschiedlich genutzt werden; dabei ergeben sich erneut allseits positive politische Wirkungen.

Die politische Wirkung sollte insgesamt nicht überbewertet werden. Die Einsetzung und die Nutzung des Ergebnisses färben die Gesamtbilanz für die Akteure positiv, wobei sich die Gewinne nicht auf eine politische Seite konzentrieren: Insgesamt können Union, die Administration, die Kernenergiegegner in der SPD und die Regierung(en) auf ein positives Gesamtbild zurückblicken.

Einzig klarer Verlierer ist das Parlament; es zog im Konflikt der Gewalten gerade in dieser Frage den Kürzeren.

Die anderen Akteure haben durchwachsene Bilanzen. Ich will die politischen Effekte der KE9 in einer Übersicht zusammenstellen und die einzelnen Posten dieser Übersicht im Anschluß erläutern.

Übersicht 14: Veränderungen im Verhältnis der politischen Akteure *

PHASEN AKTEUR	Einsetzung der KE9	Prozeß der KE9	Ergebnis der KE9	Wirkung der KE9	Insgesamt
Regierung**	+	-	+	+	+
SPD-Fraktion	+	-	-	./.	./.
KE-Gegner in SPD	+	+	-	+	+
FDP-F.	./.	-	+	+	./.
CDU/CSU-F.	+	+	+	+	+
Bundestag	+	./.	+	+	+
Administra- tion	./.	./.	+	+	+
Ökologie- bewegung	+	+	-	./.	./.

* Die Tabelle liest sich folgendermaßen:

+ = Akteur A hat die Phase X der KE9 machtpolitisch positiv nutzen können.

- = Akteur A ist durch die Phase X machtpolitisch negativ berührt worden.

./. = Phase X bleibt für Akteur A machtpolitisch indifferent.

** Einsetzung und Prozeß beziehen sich auf die SPD-FDP-Regierung, Ergebnis und Wirkung auf die CDU-CSU-FDP-Regierung.

(ca) Die **Regierung** profitierte von der Einsetzung, da dies den von der KE8 eingeleiteten Stabilisierungsprozeß weiter festigte, wenn die KE9 politisch auch nicht so notwendig war wie die KE8 zur Einsetzung ihrer Einsetzung. Dadurch, daß aus dem ursprünglichen Antrag für die KE9 einige Punkte noch entfernt werden konnten, die Anlaß gegeben hätten, Zwist innerhalb der Regierung - etwa über die "Dritte Fortschreibung" zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und den von der SPD geführten Ministerien - sowie zwischen Bund und Ländern - etwa in der Frage der Wiederaufarbeitung zwischen Hessen und der Bundesregierung - zu säen, war die Einsetzung durchaus regierungskonform.

Der Verlauf der KE9 hingegen wirkte sich eher destabilisierend aus, bedingt vor allem durch den Terminstreit, der den BMFT in Konfrontation mit der SPD-Fraktion brachte. Auch ansonsten behinderte die KE9 mit ihrer aus Sicht der Regierung schleppenden Arbeit die Bereinigung der Schwierigkeiten mit dem SNR.

Das Ergebnis der Kommission kam der Regierung zupaß, obgleich es in die Zeit des Regierungswechsels fiel. Aber aus Sicht beider Regierungen war es ein politisch positiv bewertetes Ergebnis, da es Handlungsspielraum eröffnete und den Weg freimachte für eine Finanzierungslösung. Es sei noch einmal daran erinnert: Selbst wenn es zu einem von der Regierung lancierten Ausstieg aus der Förderung des SNR gekommen wäre, hätte der Vorbehalt aus dem Wege geräumt werden müssen.

Dieses gilt auch für die Nutzung des Kommissionsergebnisses. Der neue BMFT konnte sich bei dem Versuch, ein tragfähiges Finanzierungskonzept zu erstellen, auf eine gesicherte parlamentarische Basis stützen.

Aus Sicht der Regierung fällt die KE9 also insgesamt positiv aus - dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil zwei unterschiedlich zusammengesetzte Regierungen von der KE9 profitieren.

(cc) Für die **SPD-Fraktion** verband sich mit der Einsetzung ein weiterer Stabilisierungseffekt. Im Verlauf rief die Terminfrage innerhalb der Fraktion erhebliche Spannungen hervor. Das Kommissionsergebnis brachte eine Spaltung der SPD-Vertreter in der KE9 mit sich und dokumentierte somit auch die Ohnmacht der Fraktion zum damaligen Zeitpunkt. Die Nutzung des Kommissionsergebnisses hingegen fiel eher indifferent aus: Auf der einen Seite wurde die Sanierung der Brüterfinanzen gegen die SPD-Fraktion durchgesetzt. Auf der anderen Seite war einem Teil der Fraktion die Rettung des Brüters nicht unlieb, vor allem, weil nach dem Regierungswechsel die SPD im Bund damit nicht mehr belastet war. Die Kommission wirkte damit politisch eher indifferent auf die SPD-Fraktion, allerdings mit einer negativen Tönung.

Die **Kernenergiegegner in der SPD-Fraktion** hatten hingegen durchaus Grund zum Frohlocken: Sie erfuhren grundsätzlich mit der Einsetzung der KE9 eine Bestätigung ihrer starken Stellung. Die Berufung von Schäfer zum Vorsitzenden und der Tenor des Auftrages belegen dies, wenn sie auch in einzelnen Fragen zurückstehen mußten (Besetzung des dritten SPD-Sitzes durch einen neutralen Vertreter, Herausnahme der Wiederaufarbeitung und des Energieprogramms aus dem Auftrag).

In der Terminfrage, dem Hauptpunkt des Kommissionsverlaufes, errangen sie einen Sieg, da es ihnen gelang, die große Mehrheit in der Fraktion hinter sich zu scharen und sich gegenüber der Regierung durchzusetzen.

Das Kommissionsergebnis selbst hingegen bedeutete eine klare Niederlage für die Kernenergiegegner. Dies konnte bei der Nutzung des Kommissionsergebnisses durch die nunmehr in der Opposition stehende Fraktion kompensiert werden, da die Kernenergiegegner zum ersten Mal die Mehrheit in der Fraktion gegen den Brüter mobilisieren konnten, woraus später dann auch eine Mehrheit in der Gesamt-SPD gegen die Kernenergie überhaupt werden sollte (245). Insgesamt aber sind die Kernenergiegegner in der Fraktion unter dem Strich politisch klare Gewinner der KE9 - sehr viel mehr, als es die Gesamtfraktion war.

(cd) Die **FDP** blieb gegenüber der Einsetzung indifferent, da die Fraktion weitgehend desinteressiert war und für sie die Kernenergie-Kontroverse keine Rolle mehr spielte. Die Terminfrage war dann auch für die FDP-Fraktion keine sonderliche Belastung. Positiver schlugen das Kommissionsergebnis und dessen parlamentarische Nutzung zu Buche: Durch den nahenden bzw. vollzogenen Koalitionswechsel war der politische Druck vom Vertreter der FDP in der Kommission genommen, und er konnte so abstimmen, wie er es für sachlich geboten und politisch richtig hielt. Wichtig war vor allem, daß dabei kein zusätzliches Konfliktfeld mit dem neuen Koalitionspartner, der Union, aufbrach. Von daher ergaben sich insgesamt wenig ausgesprochen positive Effekte, es wurden eher Negativeffekte vermieden, und die Fraktion gelangte zu einem unter dem Strich indifferenten Ergebnis.

(ce) Die **Unionsfraktion** nahm entgegen der anfangs geäußerten Ablehnung der Fortsetzung die Zuspitzung auf den SNR in der neuen Kernenergie-Enquete zum Anlaß, um die Koalition an diesem Punkt in Schwierigkeiten zu bringen. Sie wußte selbstverständlich um die unterschiedlichen Positionen innerhalb der SPD-Fraktion und um die Schwierigkeiten, diese Positionen auf eine inhaltlich gemeinsam definierte Linie zu bringen, wenn es um konkrete Entscheidungen gehen würde.

Auch der Kommissionsverlauf zeitigte für die Union überwiegend positive Ergebnisse. Denn es gelang ihr in der Terminfrage, ein für die Skeptikerseite krisenhaftes Patt herbeizuführen, Häfele zu binden und dazu auch noch durch die Auseinandersetzung in der SPD-Fraktion die Destabilisierung der Koalition ein Stück weit voranzutreiben. Vermutlich waren die Unionsvertreter an dieser Stelle durchaus geneigt, die Krise zu verschärfen, um politisch "Punkte zu machen", während aber vor allem Häfele nicht daran gelegen war, die Auflösung der KE9 zu riskieren.

Das Kommissionsergebnis dokumentierte den Grad an Destabilisierung gegen Ende der sozial-liberalen Koalition und machte ihn nach außen kenntlich. Das Ende ließ sich durchaus als ein Sieg der Unionsgruppe propagandistisch auswerten. Die Nutzung des Kommissionsergebnisses stand dann im Einklang mit den entsprechenden Forderungen der Fraktion und mit den Entscheidungen des nunmehr CDU-BMFT. Insgesamt ergab sich also für die Unionsfraktion ein Ergebnis, wie es politisch besser nicht hätte sein können.

(cf) Schon die Wiedereinsetzung der KE9 ist als ein politischer Erfolg, als eine Bestätigung der politischen Bedeutung des **Bundestages** zu sehen. Der Vorbehalt gegenüber der Inbetriebnahme war eine Stärkung des Bundesparlaments gegenüber den Ländern, wobei Nordrhein-Westfalen diese Angelegenheit bewußt auf Bundesebene geschoben hatte, um nicht weiter allein mit dem brisanten Problem belastet zu sein. Mit dem Vorbehalt profilierte sich der Bundestag auch gegenüber den zuständigen Behörden, Organisationen und Betreibern, aber auch gegenüber der Bundesregierung und gegenüber der Judikative. Daß in dieser brisanten Angelegenheit nun einem parlamentarischen Gremium über zwei Legislaturperioden hinweg die Zeit gegeben wurde, eine Entscheidung zu treffen, ist keineswegs ein Ausdruck der Bedeutungslosigkeit des Parlaments. Denn der Vorbehalt war durchaus handlungsrelevant, da nicht abzusehen war, unter welchen Umständen letztendlich parlamentarisch über das weitere Schicksal des SNR entschieden werden würde. Solange der Vorbehalt aber nicht mit einem Baustopp gekoppelt war, konnten alle zumindest zeitweise mit ihm leben.

Der Kommissionsverlauf enthielt widersprüchliche Momente für die politische Stellung des Parlaments. Der Bundestag widersetzte sich auf der einen Seite dem erheblichen Druck aus Administration und Gesellschaft in Richtung auf einen raschen Abschluß, gestattete in der Terminfrage eine - wenn auch geringe - Zeitverzögerung und konnte sich gegenüber den Forderungen nach lautloser, rascher und positiver Entscheidung mit einer eigenständigen Normenbasis, einem eigenen Arbeitsziel und eigenen Kriterien profilieren. Auf der anderen Seite aber wurde dabei deutlich, daß dieser Profilierung enge Grenzen gesetzt sind, daß ein Arbeitsrhythmus, der zu sehr die externen Kreise stört, nicht toleriert werden würde (246).

Das Kommissionsergebnis ist eher als Niederlage "des" Parlaments zu sehen. Der Vorbehalt mußte aufgegeben werden - wobei hier dahingestellt sein mag, ob sachlich gerechtfertigt oder nicht. Damit war die Initiative dem Parlament wieder vollständig entzogen. Der Riegel, den der Bundestag vor eine Inbetriebnahme gelegt hatte, war gesprengt. Innerhalb und außerhalb des Parlaments herrschte dementsprechend die Einschätzung vor, daß sich die Administration bzw. die externen Interessen durchgesetzt hätten. Davon war auch die Nutzung des Kommissionsergebnisses bestimmt: Das Parlament behielt in Sachen Brüter nicht weiter die Initiative; die weiteren politischen Entscheidungen von Relevanz wurden von der Regierung und der Landesregierung gefällt, dem Bundestag blieben allenfalls die Haushaltsberatungen (247). Von daher tendiert die Bilanz für das Parlament in politischer Hinsicht eher zum negativen Bereich: Der Bundestag hat die Position des Parlaments in der Kernenergie-Debatte, die in und mit der KE8 erkämpft worden war, nicht halten können.

Mittels der Institution, die es zu seiner Stärkung gegenüber der Administration eingerichtet hatte, wurde der Spielraum des Parlaments beschnitten. Es konnte die Chance nicht nutzen und verlor die Initiative, die es erst durch die Kernenergie-Kontroverse gewonnen hatte.

Diese Chance ist bis heute nicht wiedergekehrt. Selbst nach Tschernobyl gab es keine entsprechenden parlamentarischen Gremien, wenn man davon absieht, daß im Anschluß an die Ereignisse das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gebildet wurde und dies die Einrichtung eines entsprechenden Ausschusses im Bundestag zur Folge hatte. Außerdem

zogen die Skandale in der bundesdeutschen Atomindustrie einen parlamentarischen Untersuchungsausschuß nach sich. Aber ein parlamentarisches Forum, auf dem über energiepolitische Prioritäten mit Blick auf die Kernenergie und unter Beteiligung von parlamentsexternen Kräften hätte gestritten werden können, wurde nicht mehr eingerichtet - auch mit Blick auf die "GRÜNEN", denen dies politisch noch am ehesten genutzt hätte.

(cg) In etwa spiegelbildlich zu den Werten für das Parlament fällt die Beurteilung für die **Administration** aus: Insgesamt kann sie die KE9 als positiv verbuchen. Zwar bildeten die Einsetzung der Kommission und der Verlauf Störfaktoren für die Durchsetzung ihrer Ziele. Denn die Streckung über zwei Legislaturperioden, die Breite des Themenspektrums im Auftrag, der auf eine Neubewertung des SNR mit erheblicher Brisanz für die Administration hinauslief, die Verzögerungen durch die Verlängerung - alles dies waren ganz und gar nicht Angelegenheiten, die man im BMFT oder anderswo begrüßt hätte.

Auf der anderen Seite konnte man sich mit der KE9 gut abschirmen. Auftrag und Abwicklung blieben letztlich im Rahmen des Tolerablen. Intolerabel für die Administration war offensichtlich zum Beispiel die Behandlung der "Dritten Fortschreibung". Auch war mit der Einsetzung der KE9 und vor allem mit dem Verlängerungsbeschluß nach der Terminkrise ein Ende des Vorbehalts in Sicht.

Wenn auch Einsetzung und Verlauf der Kommission durch die Administration angesichts der großen Risiken zwiespältig beurteilt werden mußten, so fielen Kommissionsergebnis und dessen Nutzung durchweg zugunsten der Administration aus. Das Mehrheitsvotum beinhaltete lediglich diejenigen Punkte, die für die Administration wichtig waren. Eine Neubewertung, die man in der Ministerialbürokratie gern in eigener Regie behielt, drohte von Seiten des Parlaments nicht mehr, und ebensowenig waren weitere Eingriffe in den Handlungsspielraum der Administration zu erwarten. Die Steigerung der Akzeptanz durch die Kommissionsempfehlung kam voll der Administration zugute. Sie konnte so die Kommissionsarbeit unter dem Strich als Machtzuwachs und zur Erweiterung ihres Handlungsspielraumes nutzen.

(ch) Die **Ökologiebewegung** profitierte als Organisation von den Chancen, die durch die Wiedereinsetzung der Kommission geboten wurden: Die Bestätigung ihres politischen Einflusses, die Anerkennung der ihr zugerechneten "skeptischen" Wissenschaftler als (fast) gleichberechtigte Förderungsempfänger - alles dies bedeutete einen vorzeigbaren Machtzuwachs. Die KE9 verstetigte sozusagen den politischen Einfluß der Ökologiebewegung.

Hingegen zahlten sich Kommissionsverlauf und Kommissionsergebnis nicht durchweg positiv für die Ökologiebewegung aus. Da der Verlauf der KE9 durch große Konfrontation geprägt war, blieben den Vertretern der Ökologiebewegung zwar die Anpassungsleistungen erspart, die für sie die KE8 gekennzeichnet hatten. Von daher konnten sie sich im Prozeß der KE9 besser als zuvor negativ profilieren. Allerdings erlaubte die KE9 keinen Schritt vorwärts in der Entwicklung einer positiven Konzeption. Im Gegenteil, die Ansätze aus der KE8 wurden sogar zurückgedrängt, und aus der Ökologiebewegung wurde wieder ein Stück weit eine "Anti-AKW-Bewegung". Auch in

der Terminfrage zeigte sich einerseits, daß die Gegner des Brüters immerhin eine so hohe Reputation besaßen, um erfolgreich mit der Verweigerung weiterer Mitarbeit zu drohen und die gewünschte Erweiterung des Spielraums für die Skeptiker durchzusetzen. Das Kommissionsergebnis hat dann aber andererseits sehr deutlich gemacht, daß die Ökologiebewegung politisch nicht stark genug war, um den Vorbehalt aufrechtzuerhalten oder zumindest einen Kompromiß zu ertrotzen.

In der Folge gewann die kernenergiekritische Position einen höheren Einfluß in der SPD-Fraktion, und auch die Stimme der "Skeptiker" im Konzert der Experten war im folgenden vernehmlicher - die Brüterkritiker hatten sich profiliert und in ihrer Rolle als Konterpart bewährt. Beides belegt den konsolidierten politischen Einfluß der Ökologiebewegung in den 80er Jahren, und an beidem hatte die KE9 einen gewissen Anteil. Auf der anderen Seite waren mit der Kommission ihre Grenzen deutlich geworden, und es wurde erkennbar, daß ihr substantieller Einfluß, die Wirkung, die sie im Institutionengeflecht erzielen konnte, zu einem großen Teil von ihrem Einfluß auf die SPD abhing. Aber auch die eigenständige Organisation der Ökologiebewegung, die Partei "DIE GRÜNEN", die in der 10. Legislaturperiode dann im Bundestag vertreten war, stieß an die Grenzen des politischen Einflusses, die der Ökologiebewegung gesteckt waren: Auf den Brüter und dessen weiteres Schicksal hatte die Ökologiebewegung keinen weiteren Einfluß, da die CDU-CSU-FDP-Regierung keinen Wert auf eine Integration der organisierten Ökologiebewegung legte und die SPD-Landesregierung in Nordrhein-Westfalen ihren eigenen politischen Kurs fuhr, ohne dies gegenüber der institutionalisierten Ökologiebewegung oder gar gegenüber den "GRÜNEN" abzuschern.

Insgesamt ergab sich also für die Ökologiebewegung eine sehr gemischte Bilanz in politischer Hinsicht: Man war einige Schritte vorangekommen, hatte einiges konsolidiert; die Begrenztheit dieser Schritte war deutlich geworden. Und auch die Binnendifferenzierung wurde unübersehbar: Die alternative Wissenschaft machte alternative Fortschritte, während die Gegner einer Freigabe, der vorgeschobene Posten der "Anti-AKW-Bewegung" in der Ökologiebewegung, eine substantielle Niederlage hatten einstecken müssen. Unter diesem Blickwinkel zeigte die KE9 der Ökologiebewegung, daß eine bloße Gegnerschaft gegenüber einem Vorhaben oder einer Maßnahme politisch nicht trägt, daß der Weg der KE8 hin zu einem eigenen, positiv definierten Profil politisch erfolgversprechender sein dürfte. Die Ökologiebewegung war in der KE9 wieder verstärkt als "Anti-AKW-Bewegung" aufgetreten, was sich politisch als nicht sonderlich erfolgreich erwiesen hatte.

d) Keine klare politische Bilanz

Die deutliche Verteilung von politischen Gewinnen und Verlusten, die die Voten der KE9 zeigten, dokumentiert allein schon den Grad an Konfrontation, der die Kommissionsarbeit prägte und der für die weitere Arbeit an diesem Thema nicht unbedingt förderlich war. Wenn Verlierer und Gewinner am Ende so deutlich getrennt sind, so wird man bei den Verlierern auch auf eine Revision des Ergebnisses, zumindest auf eine Revanche bei nächstbesten Gelegenheit sinnen.

Wenn die politischen Wunden nicht so tief geschlagen worden wären, hätte man vermutlich mit einer entspannteren weiteren Entwicklung in Sachen SNR rechnen können.

Wenn man sich allerdings die anderen Kommissionsmomente anschaut, die Einsetzung der KE9, ihr Verlauf und die Nutzung des Kommissionsergebnisses, so verwischt sich die klare Trennung in politische Gewinner und Verlierer: Jeder Akteur kann unter diesem erweiterten Blickwinkel auch politisch positive Effekte verbuchen, so daß insgesamt das politische Bild dieser Kommission für die Akteure eher indifferent bleibt. Dabei ist die Tönung von Akteur zu Akteur unterschiedlich: Mal geht sie in den negativen, mal mehr in den positiven Bereich. In unserem Zusammenhang ist von besonderem Belang, daß das Parlament ein insgesamt eher negatives Ergebnis davonträgt - es ist als Institution ein verhältnismäßig schwacher politischer Akteur. Die strukturelle Teilung in Regierungsfraktion und Opposition behindert ein geschlossenes Auftreten im Wettstreit der Organisationen. Von daher bestätigt die KE9 nur die Regel.

Folglich wird die deutliche Teilung in Verlierer und Gewinner aufgrund der Empfehlung gemildert, so daß nachhaltige politische Verschiebungen oder Über-Reaktionen in der Folge der KE9 nicht zu erwarten waren.

3.4.4. Stellenwert der zweiten Kernenergie-Enquete für die Karrieren der Beteiligten: Keine negativen und wenige positive Effekte

a) Parlamentarier

Im Gegensatz zur KE8 fällt die Wirkung der KE9 unter dem Aspekt der jeweiligen Karriere gedämpfter aus. Dies zum einen, weil die KE9 einen eher konventionellen Verlauf nahm; mehr noch aber deshalb, weil das Ende der KE9 mit dem Regierungswechsel zusammenfiel und die öffentliche Aufmerksamkeit durch die wesentlich bedeutenderen Ereignisse gebunden war.

Daß die Regierungsseite am Ende nicht mehr geschlossen auftrat, wirkte sich folglich weder bei denen aus, die zusammen mit der Union stimmten, noch beim Vorsitzenden, unter dessen Augen sich die Spaltung vollzog. In ruhigeren Zeiten wäre dies nicht möglich gewesen - auch im Hinblick auf die Folgen für die jeweilige Karriere hätte man derartiges vermieden. Das Auseinanderfallen der KE9 in zeitlicher, inhaltlicher und politischer Hinsicht, von dem vor und nach der Wende in erster Linie die Union politisch profitierte, wurde dem Vorsitzenden offensichtlich nicht angelaftet. Er gewann in der Folge spürbar an Einfluß, was mit einer geänderten Haltung der Fraktion zur Kernenergie einherging.

Die beiden CDU-Abgeordneten waren in der KE9 zur Bewährung eingesetzt worden. Daß sie eine erneute Chance erhielten, zeugt einmal mehr von dem relativ geringen Stellenwert, den man einer EK in der Unionsfraktion zurechnete. Lediglich der Vertreter der CSU war - und dies wohl maßgeblich aufgrund von Interventionen durch Sachverständige, die der Union nahestehen - ersetzt worden. Die Unionsabgeordneten setzten im Verlauf der Kommission alles daran, die Scharte aus

der KE8 auszuweiten. Sollte es dieses Mal wieder so mißlich für die Union laufen, so waren Sprünge in der Karriere zu erwarten. Dem war dann aber nicht so. Im Gegenteil: Dem guten Abschneiden der Union in der KE9 folgte ein persönliches Avancement. Stavenhagen wurde bald darauf zum Staatsminister im Auswärtigen Amt ernannt (248), was gewiß nicht ursächlich auf seine Rolle in der Kommission zurückzuführen ist; man kann aber so formulieren: Wenn sich mit der KE9 eine weitere deutliche Niederlage für die Union ergeben hätte, so wäre dies nachhaltig an ihm haften geblieben. Der Erfolg konnte schon deshalb nur in begrenztem Maße persönlich zu Buche schlagen, weil die Endphasen von sozial-liberaler Koalition und KE9 zusammenfielen und alle sonstigen Ereignisse in Wahrnehmung und Erinnerung von der "Wende" überdeckt waren.

Gerstein hatte an dem Erfolg der Union ebenfalls Anteil, wenn auch nicht in der exponierten Position wie Stavenhagen. Auch er bestand die Bewährungsprobe und konnte sich mit der KE9 im Rücken für die Position des energiepolitischen Sprechers der Unionsfraktion empfehlen (249). Er schaffte den Sprung vom Hinterbänkler in die vordere Fraktionsreihe, wenn auch wohl nicht zuletzt deshalb, weil einige der vorderen Plätze durch die Regierungsbildung vakant geworden waren.

Der Vertreter der FDP-Fraktion, Laermann, meisterte die riskante Hängepartie zwischen alter und neuer Regierung, zwischen Befürwortern und Gegnern der Freigabe; es ist nicht erkennbar, ob sich dies für ihn unter dem Karriereaspekt auszahlte.

Insgesamt fiel die KE9 also für die Abgeordneten rundum positiv aus. Sie bot Gelegenheit, sich in den verschiedenen Zusammenhängen zu profilieren, und wurde auch von fast allen beteiligten Abgeordneten entsprechend genutzt. Sie verfügte nicht über die Publizität wie die erste Kernenergie-Enquete, aber dies war für die parlamentarischen Mitglieder der KE8 auch nicht ohne Risiken abgelaufen. Die zweite Enquete zur Kernenergie verschwand dagegen hinter der Wende, und durch ihre klare Scheidung von Für und Wider bot sie allen die Möglichkeit, sich bei der jeweiligen politischen Klientel zu bestätigen. Im politischen Geschäft sind die kurzfristig rentierlichen Erfolge, wie sie mit der KE9 verbunden waren, gemeinhin einträglicher.

b) Sachverständige

Auch bei den Sachverständigen ist nicht zu sehen, daß die Mitgliedschaft jemandem geschadet hätte. In ihren jeweiligen Bezugskreisen konnten sich eigentlich alle durch ihre Tätigkeit in der KE9 profilieren und für weitergehende Aufgaben empfehlen. Ich will nur an den markantesten Stellen einige personenbezogene Effekte hervorheben (250):

- **Birkhofer** verteidigte die Hegemonie der etablierten Sicherheitsforschung so gut es ging und stellte erneut unter Beweis, daß er politisches Gespür mit profunder Sachkenntnis verbinden konnte. Durch seine zentrale Rolle in der KE9 empfahl er sich einmal für weitere Führungsaufgaben in der Politikberatung bei Fragen der Reaktorsicherheit, andererseits aber bewahrte er zugleich seine wissenschaftliche Reputation.

- **Altner** profilierte sich in Form und Inhalt als konsequenter Interessenvertreter. Die klare Konfrontation gab ihm Gelegenheit, sich in der Frage des neuen Arbeitsprogramms, der Terminfrage und beim Votum als der Kopf der "Skeptiker" gegenüber den anderen Mitgliedern des SPD-orientierten Lagers, aber auch gegenüber Benecke, dem Leiter der FGSB, zu profilieren.
- **Häfele** konnte sich voll mit seiner Interessenposition durchsetzen und sich zugleich politisch rehabilitieren. Er erwies sich nach dem vorherigen Arrangement mit dem sozialdemokratischen Lager als politisch durchaus verlässlich und paktierte nicht mit dem politischen Gegner, um seinen Interessen nachhaltige Geltung zu verschaffen. Arrangements traf er zwar auch bei der KE9 in Form von Kompromissen mit Laermann, Reuschenbach und Pfeiffer, aber dies geschah in Absprache, ohne Risiko, nach strengem Kalkül und nicht mit den eigentlichen Gegnern. Er erwies sich dabei nicht nur als verlässlich, sondern auch als eine Kraft, die in der Lage war, die inhaltlichen, politischen und persönlichen Schwierigkeiten auf dem Weg zu einer Zweidrittelmehrheit zu meistern (251).
- **Meyer-Abich** konnte nicht an seinen Erfolg in der KE8 anknüpfen. Aber er zeigte sich erneut als "Kopf" des Minderheitsvotums und er konnte mit der Wendung der Fraktion zu einer kritischen Haltung gegenüber der Kernenergie seine Stellung in der SPD stärken (252).

Es ist offensichtlich, daß bei den Protagonisten jeder Seite die persönlichen Gewinne die Verluste überwiegen und zwar aufgrund der Konfrontation. Lediglich Meyer-Abich hätte höhere persönliche Gewinne davon gehabt, wenn es zu einem erneuten Arrangement in der Art der KE8 gekommen wäre. Alle Sachverständigen zumindest verhindern, daß die KE9 ihnen schadete. Die Sachverständigen wurden alle als Mitglieder einer plural zusammengesetzten Elite der Politikberatung bestätigt. Die Befürworter einer Freigabe bildeten dabei das leistungsfähigere Elitensegment (253).

3.4.5. Das Wirkungsspektrum im Überblick

Ich will zum Abschluß noch einmal die herausgearbeiteten Wirkungen zusammenstellen und eine vergleichende Übersicht ermöglichen - Voraussetzung einer Würdigung der KE9.

a) Handfest und direkt: Entlastung durch Empfehlung

Eine gut nachvollziehbare Wirkung geht von der Empfehlung der KE9 aus und von der Art, wie sie strukturiert war. Die KE9 nahm dem Bundestag die Prüfung der Verantwortbarkeit ab und faßte dies letztlich in einer einzigen Aussage zusammen (254), derzufolge eine Inbetriebnahme des SNR verantwortbar sei. Dies untermauerte sie mit einer quantitativ und politisch ausreichenden Mehrheit und mit einem beeindruckenden Untersuchungsprozeß. Dabei blieb sie im Rahmen der zeitlichen Begrenzung. Besser hätte sie den Bundestag nicht entlasten können: Andere Ergebnisse der KE9 hätten dem Bundestag schwer zu schaffen gemacht.

Mit dieser Empfehlung ermöglichte sie eine Entscheidung des Bundestages und erleichterte eine Weiterfinanzierung des Brütters und damit den Fortgang des gesamten Projektes. Selbst wenn dieses Projekt nie auch nur sein Zwischenziel erreichen sollte, nämlich die Inbetriebnahme des

Prototyps SNR 300, so ist die Entscheidung des Bundestages, die Inbetriebnahme freizugeben, dennoch nicht ohne Folgen geblieben. Denn mit dieser Entscheidung wurde es politisch gedeckt, daß anderen Projekten weitere Milliarden entzogen wurden. Damit war diese Entscheidung ein Signal in forschungs-, energie- und wirtschaftspolitischer Hinsicht.

Die KE9 demonstrierte über die handfesten Schlußfolgerungen hinaus die breite Akzeptanz der Brütertechnik. Mit dem eindeutigen Votum wurden Vertreter aller damals im Bundestag vertretenen Parteien und auch der DGB eingebunden. Dies ist ein politisches "Unterfutter", auf das der Brüter im parlamentarischen und im weiteren politischen Umfeld dringend angewiesen war und ist. Die KE9 zog diese Lösung einer weniger klaren Entscheidung vor, mit der auch die Brütergegner hätten eingebunden werden können. Die Strategie des Befürworterlagers reduzierte die Einbindung auf den Verlauf der KE9 und ging im Ergebnis deutlich auf Distanz.

Hier liegt auch die Grenze der Entlastung, denn spätestens mit dem Schwenk der SPD zur kernenergiekritischen Position und dem Einrücken der "GRÜNEN" in den Bundestag sind die Gegner des Brüters parlamentarisch stärker als je zuvor. Sie sind durch die Empfehlung der KE9 in keiner Weise mehr gebunden. Gerade auch das heftige Sperrfeuer, mit dem die Landesregierung Nordrhein-Westfalens nunmehr eine Inbetriebnahme des SNR 300 verzögert bzw. verhindert, zeigt erneut und deutlich, daß man in dem föderalen System der Bundesrepublik bei einer solchen Frage an der SPD nicht vorbeikann.

Die Empfehlung ist also durch ihre klare Zielrichtung eine kurzfristig wirkende Entlastung des Bundestages, die weitreichende Folgen zeitigt - in mehrerer Hinsicht.

b) Parallelforschung: Unaufgearbeitete Erfahrung

Die inhaltlichen Ergebnisse der Forschungsarbeit spielten für die Empfehlung und Entscheidung im politischen Raum keine tragende Rolle. Sie gingen als Prämisse in die jeweilige Position ein, wirken aber im politischen Raum nicht meinungsbildend; sie wurden allenfalls als Beleg zur Bestätigung von Positionen herangezogen. Die Studien werden sozusagen zitiert, aber nicht gelesen.

Anders in der Fachgemeinschaft: Dort sorgten die Studien für Auseinandersetzungen. Durch ihre methodische Innovation, durch den Schritt ins Neuland der Analyse des Brüterrisikos, bilden sie für die fachliche Auseinandersetzung mit dem Nuklearrisiko einen Meilenstein.

Die Parallelforschung war ein großangelegter Versuch, neue Wege der Politikberatung zu beschreiten und das organisatorische Arsenal so zu modernisieren, daß es auch in Feldern mit brisanten Auseinandersetzungen greifen kann (255). Die Erfahrungen, die damit gesammelt wurden, sind immens. Sie sind aus Sicht der Verantwortlichen insgesamt so negativ, daß daraus bislang kein Standardbaustein parlamentarischer Arbeit geworden ist. Es gab gewisse Nachahmungen, so zum Beispiel in der Enquete-Kommission zur Technikfolgenabschätzung bei der Frage nachwachsender Rohstoffe. Auch das vom BMFT finanzierte Projekt zur Prüfung der Sozialverträglichkeit von En-

ergiesystemen im Anschluß an die KE9 wurde in weiten Teilen als Parallelforschung organisiert - zwischen einer Gruppe um Häfele und einer um Meyer-Abich bzw. Schefold (256). Aber dennoch zeitigte das Experiment eher geringe Resonanz. Dies ist auf die negative Einschätzung im politischen Feld zurückzuführen, was wiederum daran liegen mag, daß die Erfahrungen nicht gründlich genug aufgearbeitet worden sind (257).

Daß die Erfahrungen weitgehend negativ bewertet werden, tut der Leistung der KE9 keinen Abbruch. Wichtig ist, **daß** die Erfahrungen gemacht werden konnten und daß nun ein Stück Wirklichkeit vorliegt statt einer Idee oder einer Konzeption. Jedem, der meint, mit Parallelforschung eine Lösung für die Probleme der Politikberatung in brisanten Fällen gefunden zu haben, kann nun entgegengehalten werden, daß zunächst dieses Realexperiment ausgewertet und beurteilt werden müsste. Auch die Erfahrung des Scheiterns ist eine notwendige und fruchtbare Erfahrung; es sind nicht die schlechtesten Labore, in denen große Würfe scheitern und dabei wertvolle Erfahrungen gemacht werden. Zum Beispiel markierte der Prozeß der Parallelforschung die **Grenzen** einer Integration der "Anti-AKW-Bewegung". Grenzen zeigten sich auf allen Seiten: auf Seiten des Bundestages, der Ökologiebewegung, der "etablierten" und der "skeptischen" Sicherheitsforschung, der Brüterbefürworter. Eine nicht zu überschreitende Grenze für die "Anti-AKW-Bewegung" war zum Beispiel die Zustimmung zur Inbetriebnahme des SNR 300. Soziale Grenzen zeigten sich schlaglichtartig bei dem Review der Obergrenzenstudie durch die Gutachter Maier-Leibnitz und Donderer. Zeitliche Grenzen zeigten sich bei dem Versuch, den Zeitbedarf für Erkenntnisfortschritte und die parlamentarische Prozessierung der Empfehlungen zu synchronisieren.

Die KE9 kartierte auf diese Art zahlreiche Klippen, die sich dem Versuch entgegenstellen, eine Synthese von verschiedenen wissenschaftlichen und politischen Positionen mit einander entgegengesetzten Prämissen zu erreichen. Klippen ortete die KE9 zum Beispiel in organisatorisch-institutioneller (Finanzierung), in politischer (Präferenzen) und in kognitiver (Form der Präsentation) Hinsicht.

Sollten diese Gewässer erneut befahren werden, so täte ein Kapitän gut daran, die Karten der KE9 zu studieren bzw. die verfügbaren Angaben zu tauglichen Karten zusammenzustellen. Daß dies nicht längst passiert ist, kann nicht der KE9 selbst in Rechnung gestellt werden.

c) Sicherung von Kontinuität der Kernenergie-debatte

Wie auch immer man die Empfehlung und die Parallelforschung beurteilt, auf alle Fälle ist zu konzedieren, daß durch die KE9 eine organisierte Fortsetzung der Kernenergie-debatte gesichert wurde. Ich habe diese politische Wirkung oben nicht eigens aufgeführt, da sie sich durch alle genannten Punkte zieht. Die KE9 hielt das Energiethema und insbesondere ihre forschungspolitische Seite entgegen der Entwicklung der öffentlichen Diskussion auf der politischen Agenda und verhinderte, daß dieses - objektiv gesehen - nach wie vor politisch relevante Thema völlig dem Kurzschluß von Administration, FuE-Einrichtungen und Wirtschaft überantwortet blieb. Sie hat die Kernenergie in der öffentlichen Diskussion gehalten.

Die KE9 organisierte die Auseinandersetzung zwischen Gegnern und Befürwortern an einem präzise benannten Punkt in gründlicher Form. Sie milderte damit den Niedergang der Debatte um Wohl und Wehe der Atomkraft (258) und sorgte für einen Anschluß an die wieder aufflammende Diskussion nach Tschernobyl (259). In zeitlicher, sozialer und sachlicher Fortsetzung der KE9 etablierte sich nach 1983 das Sozialverträglichkeitsprojekt, das plural durch Häfele und Meyer-Abich gesteuert wurde (260).

Insofern wurde das Tal der Kernenergie-Debatte zwischen 1981 und 1986 zu einem guten Teil durch die KE9 und ihre Ausläufer überbrückt. Dies bleibt deshalb von Belang, weil dadurch, daß andere Themen in der Agenda der Publikumskommunikation nach oben rücken, die Frage der Kernenergie nicht an politischer Brisanz verliert und jederzeit wieder aktualisiert werden könnte.

d) Verschiebungen in der politischen Konstellation: Zwiespältige Wirkung für den Bundestag

Mit der Parallelforschung und mit der Fortsetzung der Kernenergie-Debatte hat sich das Parlament vor allem selbst gestärkt. Denn damit belegte der Bundestag, daß neue Wege der Politikberatung wenn, dann im Bundestag gegangen werden; daß die offene Diskussion über die Kernenergie, wenn irgendwo im Institutionensystem, dann im Bundestag stattfindet.

Allerdings wurde in beiden Fällen die Begrenztheit parlamentarischen Handelns deutlich: Zwar werden auf Initiative des Bundestages neue Wege der Politikberatung beschränkt, ermöglicht wurde dies aber durch eine Finanzierung des BMFT. Zwar wurde die Diskussion zur Kernenergie im Parlament fortgesetzt, aber der Hauptteil davon fand nicht im Plenum oder in den relevanten Ausschüssen, sondern in einer abseits stehenden Kommission statt. Noch mehr relativieren sich die Gewinne für das Parlament, wenn man einbezieht, daß sich KE9 und Bundestag letzten Endes selbst entmachtet haben: Auf eine Fortsetzung der KE9 wurde verzichtet, der Vorbehalt gegenüber der Inbetriebnahme wurde aufgehoben. Der Bundestag verzichtete also darauf, einen zusätzlichen Fuß in der Tür der Kernenergie zu behalten.

Von daher ist die Wirkung der KE9 auf die politische Konstellation aus Sicht des Parlaments eher als zwiespältig mit der Tendenz zum Negativen einzuschätzen. Entsprechend zwiespältig, aber mit positivem Übergewicht, ist die Bilanz aus der Sicht von Administration und Regierung.

Zweifelsfreie Gewinner sind die Unionsfraktion, die die "Schlappe" aus der KE8 wettmachen konnten, die Kernenergiegegner in der SPD-Fraktion, die im Anschluß an die KE9 die Mehrheit in der Fraktion errangen, und die alternativen Wissenschaftler, die das Monopol der etablierten Sicherheitsforschung gebrochen haben, wenngleich deren Hegemonie gewahrt bleibt.

e) Karriereeffekt: Alle bleiben im Spiel

Es bleibt, die Wirkung auf die Karrieren noch einmal zusammenzufassen. Es hat keinen Karriereknick gegeben, aber auch keine zurechenbaren Karrieresprünge. Allenfalls hat die KE9 allen Beteiligten die Gelegenheit gegeben, sich als Teil der Elite im Schnittfeld von Wissenschaft und

Politik zu bestätigen: Bewährungsproben zu bestehen, Interessen nachhaltig zu vertreten, Sachwissen unter Beweis zu stellen - je nach spezifischem Profil.

Alle bleiben auch nach der KE9 im Spiel, wobei die Brüterbefürworter aus der Konfrontation höhere Gewinne ziehen, ihre Standhaftigkeit höher belohnt wird.

- f) Vergleich der Wirkungen: Im Mittelpunkt die Empfehlung über die Inbetriebnahme - eine Entscheidung über die Kernenergie schlechthin

In einem resümierenden Schritt will ich ansatzweise diese verschiedenen Wirkungen in ihrer Intensität vergleichen: Worauf kam es an? Was bleibt davon? Durch welche Wirkungen läßt sich die KE9 charakterisieren?

In und mit der KE9 wurde ein bestimmtes Ziel verfolgt; dieses Ziel prägte das Kommissionsgeschehen und das Spektrum der Wirkungen. Warum hielt auch zu diesem Zeitpunkt ein so breites Spektrum politischer Akteure an einer Inbetriebnahme fest? Der SNR 300 hatte Stück für Stück seine Rechtfertigungen eingebüßt: Er war energiepolitisch, wirtschaftspolitisch und forschungspolitisch zu einer vernachlässigbaren Einheit geworden. In dem Maße, in dem die substantiellen Motive entfielen, ihn in Betrieb zu nehmen, gewann die symbolische Komponente an Boden. Der SNR 300 stand nicht mehr für sich oder für eine spezifische Option zukünftiger Energieversorgung, er stand für die Kernenergie und deren Zukunft schlechthin. Die Befürworter fürchteten, daß ein Verzicht auf den SNR 300 nicht nur das Ende der Brutreaktorentwicklung in der Bundesrepublik zur Folge haben würde, sondern auch das der Kernenergie insgesamt. Es wäre ein Sieg der generellen Kernenergie-Gegner und nicht nur der Brüterkritiker geworden, und darum galt es, dem geschlossen und konsequent entgegenzutreten (261). Darum wurde trotz aller ökonomischen Belastungen unter allen Umständen am SNR 300 festgehalten. Die KE9 hat dazu ihren Beitrag geleistet: Ihr Votum hat durch die symbolische Bedeutung dieser Empfehlung Bedeutung für die Zukunft der Kernenergie schlechthin.

In der KE9 konzentrierte man sich darauf, die Freigabe der Inbetriebnahme zu erreichen bzw. zu blockieren. In dieser Hinsicht wurden meß- und zurechenbare Erfolge erzielt; alle anderen Wirkungen gruppieren sich darum herum und fallen demgegenüber ab. Die KE9 konnte Einfluß auf die Entscheidungen des Parlaments und der Regierung nehmen, indem sie eine berufbare Grundlage für eine brüterpositive Politik schuf. Sie gewann insbesondere dadurch politische Bedeutung, daß sie mit ihrer Empfehlung die Kernenergiepolitik nicht über Gebühr behinderte. Sie hätte durch weitere Verzögerungen und weitere Auflagen doch erheblich höhere Beschwerden, auch ökonomischer Art, verursachen können. Sie hat statt dessen die Diskussion um eine Inbetriebnahme gebündelt, ohne den Stimmen, die eine Aufgabe aus ökonomischen Gründen forderten, parlamentarisches Gewicht zu geben (262). Sie konnte dies tun, weil sie sich als spezielles Forum für die widerstreitenden Interessen zu dem speziellen Problem der Freigabe unter dem Sicherheitsaspekt profilierte.

Diese widerstreitenden Interessen fanden in der Parallelforschung ihren wissenschaftsbezogenen Ausdruck. Von daher konnte die KE9 auch für die Wissenschaft zu einem Katalysator werden, mit dessen Hilfe Fragen geklärt und Erfahrungen gemacht wurden.

Insgesamt ergaben sich darüber hinaus verhältnismäßig wenige Seiteneffekte. Die enge Zweckbindung der KE9 und vor allem die politische Großwetterlage sorgten dafür, daß die politischen Kräfteverhältnisse durch die KE9 nur begrenzt tangiert wurden. Die KE9 war politisch eher der Ausdruck des Verhältnisses von Gewalten und von Parteien, als daß sie selbst eine Rolle für die Entwicklung ihres Kräfteverhältnisses gespielt hätte. Auch in personaler Hinsicht blieben die Effekte gering: Die KE9 blieb "business as usual", ein Termin unter anderen. Sie war auch nicht die Plattform, von der aus sich in persönlicher Hinsicht vielfältige Möglichkeiten eröffnet oder zu schließen gedroht hätten.

Andere Ansätze der Kommissionsarbeit hätten höhere Einsätze erfordert, aber auch höhere Gewinne ermöglicht. Die Chancen, die eine umfassende Neubewertung unter dem Wirkungsaspekt geboten hätte, wurden nicht genutzt. Verglichen mit einer solchen Alternative werden die Defizite der Konzentration auf die Freigabe deutlich. In welchem Maße eine solche riskante Fragestellung auf grundsätzliche Schwierigkeiten gestoßen wäre, bleibt dahingestellt. Auf alle Fälle hätte sich die Komplexität der Aufgaben in Form von Unberechenbarkeit und Waghalsigkeit des Vorgehens niedergeschlagen. So aber erbrachte die KE9 eine gezielte Leistung, sie lief nach Plan, und die Wirkungen waren im Positiven wie im Negativen weitgehend kalkulierbar.

Eigenartig ist nur: Die riskante unberechenbare Alternative war der KE9 als Auftrag vorgegeben, sie bildete sozusagen ihr offizielles Ziel. Die Rücknahme des Ziels und die Planbarkeit der Zielerreichung ergaben sich erst im Laufe der Kommission. Berechenbarkeit konnte zunächst nur quasi hinter dem Rücken der KE9, aber ohne daß sich dagegen größerer Widerstand ergeben hätte, durchgesetzt werden.

Auch dabei sind die Wirkungen eng verknüpft. Jede Wirkung ist auf die andere angewiesen, wengleich in unterschiedlicher Art und Weise. Die Demonstration der Akzeptanz bedarf der wissenschaftlichen Prozesse und Ergebnisse, um die Seriosität der Empfehlung unter Beweis zu stellen. Ebenso sind die politischen Terraingewinne der Union und die der Administration angewiesen auf die Freigabe der Inbetriebnahme und umgekehrt. Anders herum wurde die Ent-Monopolisierung der Sicherheitsforschung erst dadurch ermöglicht, daß diejenigen, die für eine Aufhebung des Vorbehalts waren, sich gezwungen sahen, die andere Seite miteinzubinden, indem sie Parallelforschung zuließen. Und all dies ist zudem undenkbar ohne die individuellen Triebfedern: ohne die Motive der Profilierung, der Bewährung, der Konkurrenz; auch diese Motive können nicht ohne weiteres befriedigt werden, sondern sind ihrerseits angewiesen zum Beispiel auf politische Verschiebungen. Allerdings ist in der KE9 das Netz der Interdependenzen nicht so dicht gewoben, wie es in der KE8 der Fall war.

3.5. Fazit: Nutzung des Spielraums

3.5.1. Eine Kommission mit eigenem Profil

Die KE9 hat einen schlechten Ruf. An ihr machen sich keine Vorstellungen von diskursiver Politik fest. Sie wird außen als diejenige Instanz gesehen, die einem von vornherein feststehenden Beschluß ein wissenschaftliches Mäntelchen umgehängt hat. Auch die Beteiligten verbinden mit ihr eher Nüchternes und Lästiges, als daß sie im Nachhinein der Kommission herausragende Bedeutung für ihre persönliche Entwicklung zumessen würden.

Diese negative Bilanz ist meines Erachtens aus der Distanz heraus nicht gerechtfertigt. Die KE9 versuchte, in einer äußerst schwierigen Situation ein ambitioniertes Programm durchzuführen. Sie wurde dem Anspruch dieses Programms nicht gerecht, entwickelte aber dennoch ein eigenes Profil. Sie blieb nicht im Schatten ihrer Vorgängerin stehen, sondern leistete mit der Durchführung der Parallelforschung einen eigenständigen Beitrag zum Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik. Sie machte deutlich, wie begrenzt der Stellenwert derartiger Unternehmen ist und mit wie vielen Risiken und Schwierigkeiten dies verbunden ist. Sie relativierte dadurch auch ihre Vorgängerin, indem sie noch einmal die Unwahrscheinlichkeit von deren Entwicklung praktisch demonstrierte.

3.5.2. Waren Alternativen denkbar und machbar?

Gab es Alternativen zu dieser Entwicklung der KE9? Wäre es an im Nachhinein zu identifizierenden Punkten möglich gewesen, die Weichen anders zu stellen und den Zug der Kommission in eine andere Richtung zu bugsieren?

Eine einzige entscheidende Weichenstellung ist nicht erkennbar. Auch unmittelbar Beteiligte wissen nicht präzise anzugeben, wann wo und von wem hätte wie anders gehandelt werden müssen, damit eine bestimmte andere Richtung hätte eingeschlagen werden können. Aber es ist in einer Art Szenario eine alternative Entwicklung der KE9 vorstellbar.

a) Szenario: Die zweite Kernenergie-Enquete als Instanz zur Neubewertung des SNR

Dieses Szenario geht von den politischen Rahmenbedingungen aus, also von der Regierungs- und der Finanzierungs- und der Finanzierungskrise, die beide nicht durch die KE9 beeinflußt werden können. Das Szenario beschreibt also keinen Wunschtraum, sondern eine realistische Möglichkeit.

Eckpunkt der Entwicklung ist also auch im Szenario: Der Vorbehalt mußte fallen, die Freigabe der Inbetriebnahme war dringend erforderlich, daran kam man nicht vorbei. Von daher konnten die Sicherheitsstudien von Beginn an nicht das Gewicht für die Empfehlung haben; sie waren in gewisser Weise für die groben Umrisse über die politische Verantwortbarkeit einer Inbetriebnahme

unerheblich. Es bestand zwar die Möglichkeit, damit etwas zu thematisieren, offene Fragen aufzuzeigen, Methoden und Schlüsse zu kritisieren, Verbesserungen vorzuschlagen und den SNR 300 insgesamt zu problematisieren. Aber eine tragfähige Mehrheit für die Aufrechterhaltung des Vorbehalts, für eine fortgesetzte parlamentarische Blockade der Inbetriebnahme, lag nicht im Rahmen des Erreichbaren. Stichworte dafür sind: Druck des BMFT, das Kräfte- und Interessenverhältnis in den Regierungsfractionen, die Mehrheiten in der KE9 (263).

Einen alternativen Verlauf der Kommission hätte es gegeben, wenn man die Frage des Nutzens und der Ressourcen früher und nachhaltiger zum Thema gemacht hätte. Hier wäre ein gewisser Spielraum unter der Voraussetzung gegeben gewesen, daß sich die Brütergegner nicht auf den Vorbehalt fixiert und seine Aufrechterhaltung nicht als unbedingtes Ziel gesteckt hätten. Wenn man dadurch die zeitlichen und anderen Ressourcen frei bekommen hätte, die entsprechende Unterkommission und die AG "Modelle" stärker in den Mittelpunkt der Kommissionsarbeit gerückt hätte, dann wäre es gelungen, das systematische Ausblenden der ökonomischen Dimension zu unterlaufen, den SNR 300 stärker von dieser Seite zu untersuchen und für die anstehenden politischen Entscheidungen in Parlament und Regierung sowie für die Unterrichtung und Meinungsbildung der Öffentlichkeit eine Informationsgrundlage mit der Autorität des parlamentarischen Gremiums zu schaffen. Man hätte die ökonomisch motivierten politischen Maßnahmen im Sommer 1982 (Rückzug des Bundes aus der Finanzierung) dadurch sicherlich erleichtern können.

Auf welche Schwierigkeiten in der Durchsetzung diese veränderte Prioritätensetzung außerhalb und innerhalb der KE9 gestoßen wäre, kann nicht genau angegeben werden, aber die entsprechende Unterkommission hätte auch ohne Kommissionsmehrheit aktiviert werden können. Oder man hätte im Parlament durchgesetzt, daß auch dazu - aufgrund der aktuellen Diskussion - ein Votum vorzuziehen sei. Das Minderheitsvotum versuchte die Wende spät und ohne größere Vorbereitung; aber auch hier wird mit Blickrichtung auf den Vorbehalt argumentiert, wohl wissend, daß dies die letzte Gelegenheit zur nachhaltigen Äußerung des Bundestages in Sachen Brüter sein würde.

Wenn weder ein Arrangement nach dem Vorbild der KE8 noch eine Aufrechterhaltung des parlamentarischen Vorbehalts möglich schienen, dann wäre vielleicht ein Ergebnis denkbar gewesen, was die ökonomische Problematik nachhaltig und fundiert verdeutlicht hätte und das vielleicht sogar außerhalb des "Skeptiker-Ghettos" von fünf Mitgliedern einige Stimmen in der Kommission auf sich gezogen hätte. Dies hätte allerdings bedeutet, daß die Frage der sicherheitstechnischen Verantwortbarkeit der Befürworterseite weitgehend überlassen worden wäre. Allenfalls hätte man auf Seiten der Brüterkritiker - der FGSB folgend - einige Bedenken angemeldet und eine gegensätzliche Empfehlung ausgesprochen. Aber das Schwergewicht der brüterkritischen Arbeit und Argumentation hätte auf dem ökonomischen Feld gelegen. Denkbar ist sogar eine Argumentation, die eine Aufhebung des Vorbehalts unter Bedingung des Rückzuges aus der Finanzierung mitträgt. Allerdings hätten an diesem Punkt wohl die "Skeptiker" nicht mehr einheitlich votiert.

Mit dem Schwergewicht auf der Sicherheit aber wurde weder eine Zweidrittelmehrheit für die Aufhebung des Vorbehalts verhindert noch ein deutliches Zeichen in Sachen Bewertung des SNR gesetzt, das in den anstehenden Haushaltsberatungen nicht so einfach hätte überhört werden kön-

nen. Eine stärkere Parallelisierung des Sicherheitsvotums und der allgemeinen Bewertung des Brüters scheint mir von den Kommissionsverhältnissen her nicht unmöglich. Damit hätte man auf "Skeptiker"-Seite nicht an der durch den BMFT und seine Hilfstruppen bestens gesicherten Seite angesetzt, sondern hätte die zu **diesem** Zeitpunkt verletzliche Flanke des SNR berannt - was heute schon wieder anders sein mag.

Ich sehe für die "Skeptiker"-Seite - die Seite, die in der KE9 eine Niederlage erlitten hat und deshalb Grund hätte, über Alternativen nachzudenken - vielfältige Möglichkeiten, die Verengung auf den Sicherheitsaspekt aufzuheben und der politischen Niederlage zu entkommen, aber ich sehe außer Meyer-Abich keinen, der daran gedacht und dies auch politisch gewollt hätte. Und ich sehe nur wenige Indizien für ein so nachhaltiges Interesse in dieser Richtung, daß die Bereitschaft bestanden hätte, eventuell sogar den Vorbehalt hinzunehmen und die FGSB praktisch zu opfern, zumindest sie weitgehend ungeschützt arbeiten zu lassen, und stattdessen sich auf den riskanten Weg einer ökonomischen Bewertung zu konzentrieren.

Gesetzt den Fall, auf der Seite der "Skeptiker" hätte sich eine solche Prioritätensetzung konsensfähig formulieren lassen, wäre damit auch ein Keil in die Pro-Seite getrieben worden und die "harten" Brütervertreter wären zumindest in Teilen isoliert worden. Damit wären die "Skeptiker" wieder in die Offensive gelangt, eventuell sogar dadurch, daß sie über die ökonomisch ausgerichtete Unterkommission und die AG "Modelle" die Dominanz der sicherheitsorientierten Unterkommission 1 zu brechen versucht hätten (264). Die Lösung für die "Skeptiker", um das Desaster des Ergebnisses zu verhindern, wäre folglich weder der Versuch gewesen, ein Arrangement nach Art der KE8 zu erzwingen, noch die Freigabe um jeden Preis zu verhindern. Ihre Ohnmacht in der Vorbehaltsfrage hätte zur Macht in der Ressourcenfrage gewendet werden müssen; unbeschadet der Möglichkeit, in der sicherheitstechnischen Debatte Zeichen zu setzen, hätte von der Kommission in die laufende ökonomische Debatte eingegriffen werden müssen.

Ein solches Szenario hat also mehr als eine Dimension: Mit einer bloßen Umorientierung in der Sache auf die Frage der Ökonomie hin wäre es sicher nicht getan gewesen. Das Szenario impliziert auch eine andere zeitliche Struktur der Kommissionsarbeit: Die Orientierung auf eine umfassende Neubewertung hätte eine andere Verteilung der zeitlichen Ressourcen erfordert. Es impliziert zugleich eine andere soziale Struktur der Arbeit: Auf Basis einer entsprechenden Motivationslage wäre für diese Weichenstellung eine Auflösung der starren Fronten aus der Frage "Verantwortbarkeit unter dem Sicherheitsaspekt" notwendig gewesen, verbunden mit ausreichender Führungsautorität. Dies alles hätte sich in einer entsprechenden Organisation der Arbeit niederschlagen müssen. Ihre Devise wäre gewesen: "Kein Votum zur Freigabe ohne Ansatz der Neubewertung!" Damit hätte die Kommission dem externen Druck hin zu einer möglichst raschen Freigabe unter dem Sicherheitsgesichtspunkt die Mobilisierung interner Ressourcen entgegengesetzt. Man hätte das Interesse an einer parlamentarischen Freigabe in eine umfassende Neubewertung einbinden können, und auch die allgemein-politische Unruhe wäre mit einer Paketlösung wohl zum Teil kompensierbar gewesen.

b) Warum keine Neubewertung?

Soweit das Szenario. Viele Faktoren sind dafür verantwortlich, daß dieser Ablauf der KE9 nur als Szenario zu beschreiben ist. Dafür sind die **Rahmenbedingungen** allein nicht ausschlaggebend. Sicherlich prägten sie die Situation mit. Es wäre zu dem realen Verlauf und zu dem realen Ergebnis der KE9 nicht gekommen, wenn nicht die allgemeine Interessenstruktur und die Machtverhältnisse in diese Richtung gedrängt hätten. Der nahende Regierungswechsel öffnete die Möglichkeit, eine von der Position zum Brüder her homogene, parteipolitisch aber heterogene Pro-Seite zu bilden. Diese eigenartige Mischung aus Freiraum und Instrumentalisierung am Ende der Kommission war entscheidend für diese Form des Ergebnisses verantwortlich. Denn bei gleicher Interessenkonstellation in der KE9 wären bei anderen politischen Rahmenverhältnissen auch andere Verläufe und Ergebnisse denkbar gewesen: Eine stabile politische Landschaft hätte eventuell die Neubewertung als Paket sogar notwendig gemacht; eine Selbstblockade der KE9 (wie in der Terminfrage) und eine unmittelbare Entscheidung der Frage der Freigabe durch das Plenum bzw. durch die Fachausschüsse ohne Empfehlung der KE9 sind ebenfalls denkbare Alternativen, ohne daß die interne Konstellation der KE9 hätte eine andere sein müssen.

Aber die Neubewertung des SNR zum Gegenstand der KE9 zu machen, hätte auch einer anderen Konstellation der **internen Faktoren** bedurft. "Intern" heißt nicht, daß diese Faktoren von jeder Position in der Kommission aus zur Variablen hätten gemacht werden können; aber es sind Faktoren, die eher dem Handlungsspielraum der Kommission zuzurechnen sind, und nicht den vorgegebenen Rahmenbedingungen.

Ich will einige Gründe nennen, die dafür verantwortlich zu machen sind, daß das angeführte Szenario nicht machbar war, und dabei zu differenzieren versuchen, inwieweit der jeweilige Grund internen Charakter aufweist oder den Rahmenbedingungen zuzurechnen ist.

(ba) Vom **zeitlichen Rahmen** her hätte eine Neubewertung innerhalb des vorgegebenen Rahmens machbar sein müssen. Sie hätte die gleichen Schwierigkeiten aufgeworfen wie die tatsächlich durchgeführte sicherheitsorientierte Debatte. Voraussetzung einer zeitlichen Machbarkeit wäre, daß man sie gewollt und die entsprechende Umorientierung in Organisation und Verteilung der Ressourcen einvernehmlich vorgenommen hätte. Dadurch aber, daß die Prioritätensetzung sich anders ergab, war auch zeitlich die entsprechende Bearbeitung anderer Fragedimensionen nicht möglich. Insofern ist in der zeitlichen Dimension schon ein Stück Verantwortung dafür zu suchen, daß eine Neubewertung nicht zustandekam.

(bb) **Sachlich** sehe ich bei einer Konzentration auf umfassende Neubewertung erhebliche Informationsbeschaffungsprobleme (265), die aber durch den versammelten - auch ökonomischen - Sachverstand und durch einen entsprechenden politischen Willen hätten so weit gelöst werden können, daß man bei der Bewertung einige Schritte weiter gekommen wäre. Zumindest ist auch hier nicht zu sehen, daß die erfolgte Konzentration auf Sicherheit demgegenüber die Informations-

probleme verringert hätte. Auch hier gilt: Dadurch, daß sich eine Konzentration auf die Sicherheit ergab, war sachlich eine Berücksichtigung der anderen Fragen von der Aufmerksamkeit und vom Charakter der KE9 her nicht mehr möglich. Insofern ist auch in der sachlichen Dimension ein Stück Verantwortung dafür zu suchen, daß eine Neubewertung nicht zustande kam. Die KE9 erklärte sich Stück für Stück zur Sicherheitsprüfungskommission. Aber dies war weder vom Auftragsprofil, noch von der öffentlichen Aufmerksamkeit, noch vom Zeitrahmen her gerechtfertigt. Voraussetzung einer Bewertung des SNR also gewesen, daß die Streitfragen über die Sicherheit hinaus und zügiger hätten aufgearbeitet und einer politischen Bewertung zugeführt werden können.

(bc) Der entscheidende Grund ist, daß es weder außerhalb noch innerhalb der KE9 ausreichende Kräfte gab, die eine solche umfassende Bewertung des SNR 300 durch eine Parlamentskommission gewünscht hätten und die stark genug gewesen wären, eine solche Orientierung durchzusetzen. Der Grund ist also vor allem in den **sozialen Konstellationen** zu suchen. Die Kommission wurde schon durch die Tradition der KE8 auf den Sicherheitsaspekt gedrängt, bzw. sie drängte sich selbst, und keiner hielt sie zurück. Das kernenergiefreundliche Lager sah darin einen gemeinsamen Nenner, der beibehalten werden mußte, wenn man politisch geschlossen auftreten wollte (266). Von den politischen Interessen der Unionsabgeordneten her war kein Anlaß gegeben, durch sachliche Ausweitung auf eine Neubewertung einen riskanten konsensorientierten Kompromißpfad einzuschlagen. Konfrontation war auf der hart zu fahrenden Sicherheitsroute mit einer guten Chance des politischen Sieges machbar und politisch sinnvoll (267). Die prinzipiellen Gegner des Brüters aus der Ökologiebewegung sahen ihre Kompromißlinie durch die Zustimmung zum Weiterbau aufs Äußerste ausgereizt; dafür hatte man aus ihrer Sicht wenig erhalten. Der Vorsitzende und der Stab sahen keine Möglichkeit, im Rahmen der Gegebenheiten zu einer vernünftigen Lösung zu kommen. Sie verlegten sich eher auf eine reaktive Abwicklung, und dies verstärkte die Tendenz, sich auf die Sicherheitsproblematik zu konzentrieren.

Es bleiben Meyer-Abich und Häfele als mögliche Protagonisten einer umfassenden Neubewertung des SNR, die vielleicht sogar zur Grundlage einer Fortsetzung des Arrangements der KE8 avanciert wäre. Häfele aber sah überhaupt keinen Anlaß, von seiner Position abzurücken. Mehr als eine Empfehlung, die Inbetriebnahme freizugeben, wollte er nicht mehr von einer Kernenergie-Enquete. Es kam ihm auch nicht mehr sonderlich auf die Begründung dafür an; hier konzessionierte er dann auch etliches. Die Luft war sozusagen raus aus dem "grand design", Häfele war weder politisch gezwungen noch persönlich motiviert, den Weg der KE8 weiterzugehen. Es bleibt Meyer-Abich. Er ist auch der einzige, der eine Linie skizziert, auf der ein innovativer Konsens hätte gefunden werden können (268). Er allein konnte wenig ausrichten, zumal ihm die Waffen durch die Konstellation aus der Hand geschlagen waren und die Verhärtungen in Folge der langen, zähen Sicherheitsdebatte auch an ihm nicht spurlos vorübergegangen waren.

Man darf also insgesamt hinter der ganzen Entwicklung der KE9 keine zentral gesteuerte systematische Verhinderung einer Neubewertung sehen; es gab zwar den systematischen Versuch, eine Neuauflage der KE8 zu verhindern und alle Anklänge daran - im Antrag, in der Zusammensetzung, im Vorgehen - möglichst rasch verhallen zu lassen. Von daher konnte sich in der KE9

auch kein entsprechendes Klima entfalten. Die KE9 konnte bei dieser internen Situation nicht die Kraft entfalten, die notwendig gewesen wäre, um der Entwicklung der Rahmenbedingungen etwas entgegenzusetzen. Insofern sind auch interne Faktoren mit ein Grund, daß das geschilderte Szenario nicht realisiert werden konnte: Die Kommission entwickelte keine gemeinsame Identität, die einen Schutz vor Einflüssen von außen gegeben hätte, und sie tat dies nicht, weil kaum einer die politische Notwendigkeit für eine solche Gemeinsamkeit sah.

c) Zusammengefaßt: Neubewertung nicht unmöglich, aber unwahrscheinlich

Ein Szenario mit dem Stichwort "Neubewertung" ist weder zeitlich, noch sachlich, noch sozial völlig unplausibel. Das, was vom Pragmatismus des sicherheitsorientierten Vorgehens an den Rand gedrängt wurde, blieb als Alternative erhalten. Am Ende der Kommission hätte dann ein mehr oder weniger konsensfähiges Konzept für die weitere politische Behandlung des Brüters gestanden, verbunden mit entsprechenden Konzepten alternativer Teillösungen für Probleme der Energieversorgung. Dieses Konzept gibt es bis heute nicht, womit einige Mißgriffe der weiteren Brüterpolitik zu erklären sind (269).

Aber ein solches neues Konzept zu erarbeiten, hätte so viele Voraussetzungen innen und außen in so komplizierten Verschachtelungen erfordert, daß diese Alternative hochgradig unwahrscheinlich ausfällt. Dadurch bleibt diese Alternative ein Szenario.

Sehr viel größere Wahrscheinlichkeit kommt einer anderen Alternative zu, die ich nur kurz streifen will: Das Ende der Kommissionsarbeit hätte auch darin bestehen können, daß nicht mit deutlicher Mehrheit eine Empfehlung ausgesprochen werden kann; oder es hätte sogar darin bestanden, daß überhaupt kein geordnetes Ende der KE9 zustandekommt. Zu der ersten Möglichkeit wäre es gekommen, wenn bei stabilen politischen Verhältnissen ein Patt oder ein sehr knappes Ergebnis in Kauf genommen worden wären und die Brüterbefürworter auf einen positiven Plenarschluß des Bundestages gehofft hätten. Dies wäre für sie mißlich gewesen, aber vermutlich politisch nicht allzu weittragend. Die andere Alternative stand ja in der Terminfrage nahe bevor. Es wäre vermutlich das reale Ende der KE9 gewesen, wenn die Terminfrage zu einem späteren Zeitpunkt aufgekommen wäre; dann wäre die KE9 im Strudel der Wende mehr oder weniger folgenlos mit untergegangen.

Daß ein "Scheitern" der KE9, also ein Ende ohne "Ergebnis" wahrscheinlicher gewesen ist als ein Ende mit einem folgenreichen Konzept der Neubewertung, zeigt vor allem eines: Es ist wenig **ungenutzter** Spielraum für die KE9 zu sehen. Sie hat - wie eingangs gesagt - innerhalb des ihr verbleibenden Spielraumes, innerhalb ihrer Möglichkeiten, einiges bewerkstelligen können.

3.5.3. Die zweite Kernenergie-Enquete: Zwischen der ersten Kernenergie-Enquete und der Telekommunikations-Enquete

In der Kette der analysierten Enquete-Kommissionen nimmt die KE9 eine eigentümliche Zwischenstellung ein: Einerseits ist sie in vielem auf die KE8 bezogen - in ihren Zielen, in ihren Erfahrungen, in ihrem Auftrag, in ihrer Zusammensetzung.

Andererseits weist sie in vielem Ähnlichkeiten mit der Enquete zur Telekommunikation auf. In gewisser Weise zeigt sich in der KE9 ansatzweise ein Charakteristikum, das die Telekommunikations-Enquete dann weitgehend dominiert: eine Negativität, die nicht nur der jeweils anderen Seite keine gemeinsamen positiven Züge mehr abgewinnen kann, sondern eher noch darauf sinnt, der anderen Seite den Weg zu verlegen, statt ein eigenes Ziel durchzusetzen. Die Kernenergie-**Gegner** wurden in der KE9 von den Kernenergie-Befürwortern in erster Linie als Kernenergie-Gegner begriffen. Und diejenigen, die privaten Rundfunk ermöglichen wollten, wurden von der anderen Seite in erster Linie als Feinde des öffentlich-rechtlichen Rundfunks begriffen. Von daher können am Ende beider Kommissionen kein Konsens und kein Konzept stehen.

Die Gemeinsamkeiten mit der parallel laufenden EK zur Informations- und Kommunikationstechnik deuten darauf hin, daß vieles in der Entwicklung der KE9 auch dem generellen politischen Klima in dieser Legislaturperiode geschuldet ist: Die Unsicherheit der weiteren politischen Kräfteverhältnisse und die Vielfalt der ineinander verhakten Streitpunkte machten eine konstruktive Auseinandersetzung im parlamentarischen Rahmen äußerst schwierig.

**4. Die Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationsstechniken" 1981-1983:
Ein negatives Lehrstück**

*Die Sitzung wird mehrfach zum Zwecke der internen Abstimmung der verschiedenen Seiten unterbrochen.
(Aus dem Protokoll der 18. Sitzung der Telekommunikations-Enquete)*

4.1. Im Hintergrund: Die Entwicklung der Telekommunikation

4.1.1. Entwicklungstendenzen

Um Ablauf und vor allem die Entstehung der Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" (im folgenden: "Telekommunikations-Enquete" oder "IKT") zu verstehen, bedarf es der Kenntnis einiger grundlegender Tendenzen, die zwar nicht als Ursachen für dieses oder jenes Ereignis innerhalb der IKT dingfest gemacht werden können oder gar ihren Verlauf determiniert haben, deren strukturierender Einfluß aber allenthalben spürbar wird. Erst die Mischung der im folgenden differenzierten Tendenzen ergibt die Grundlage, auf der eine IKT möglich wurde; einer einzelnen Tendenz kann dabei keine strukturbildende Bedeutung zugesprochen werden.

Ich konzentriere mich auf Tendenzen technischer, ökonomischer und politischer Hinsicht. Auf die kulturellen Umbrüche und Entwicklungen, deren Kenntnis m.E. notwendig wäre, um wiederum diese Tendenzen zu verstehen, kann ich in diesem Zusammenhang nicht eingehen (1).

a) Technische Potentiale: Digitalisierung und Telematik

Im Zuge der Technisierung von Information und Kommunikation hat sich die Digitalisierung der Datenverarbeitung und der Datenübertragung als Entwicklung mit enormer Potenz erwiesen (2). In beiden Funktionsbereichen sind die Möglichkeiten der Digitalisierung erst ansatzweise ausgeschöpft. Durch neue Hardware, Software und "Brainware" ergeben sich in der maschinellen Datenverarbeitung immer weitere, zuvor nicht für möglich gehaltene Leistungssteigerungen. Wenn auch physikalische Grenzen der Miniaturisierung, kognitive Grenzen der Problemlösung und ökonomische Grenzen der Umsetzung immer wieder sichtbar werden, so war und ist es doch nicht ausgeschlossen, daß sich jeweils neue Möglichkeiten ergeben haben und ergeben werden, auch diese Grenzen zu überschreiten. Ungeachtet dessen, inwieweit auch zukünftig technisches Neuland betreten werden kann (3), sind allein auf Basis der erprobten Technik noch in unzähligen Anwendungsgebieten grundlegende Veränderungen zu erwarten. In der Datenübertragung steht die Umstellung auf das digitale Prinzip erst am Beginn. Die Möglichkeiten der Optoelektronik, insbesondere der Glasfaserübertragung, und der digitalen Vermittlung sind erst zu einem Bruchteil ausgenutzt.

Durch die Digitalisierung ist die technische Möglichkeit gegeben, daß beide Seiten - Datenverarbeitung und Datenübertragung - zusammenwachsen und einander zu beiderseitigem Vorteil ihre Leistungsmerkmale übertragen: Durch digitale Datenübertragung werden Rechner zu Netzen zusammengeschaltet und erreichen ein Vielfaches ihrer quantitativen und qualitativen Kapazität; auf der anderen Seite macht der Einsatz von Rechnern die Planung, den Entwurf und den Betrieb von großen Telekommunikationsnetzen (4) erst möglich. Der Komplex der Informations- und Kommu-

nikationstechniken (5), deren Zusammenwachsen mit der neuen Bezeichnung "Telematik" (6) gut erfaßt wird, ist ein technisches Potential mit nach wie vor offenen Grenzen und mit zentraler Bedeutung für alle anderen Bereiche der technischen Entwicklung - also auch für die anderen Themen von TEK, also für Energietechnik oder Gentechnik.

b) **Ökonomische Bedeutung: Schlüsselrolle für Telematik**

Es sind mehrere, ineinander verflochtene Entwicklungen, mit denen die Telematik in den Mittelpunkt des ökonomischen Geschehens rückt. Kein Unternehmen, keine Branche, keine Volkswirtschaft kann sich dem verschließen.

(ba) Ein umfassender und zügiger Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik ist in den meisten Branchen aus zwei Gründen für die **Unternehmen** überlebensnotwendig geworden:

- Steigende Kosten und verschärfte Konkurrenz zwingen zur Rationalisierung, die zumeist, wenn auch nicht notwendigerweise, mit einer Technisierung der Produktion und Verwaltung einhergehen. Hierin kommt der Telematik eine Schlüsselrolle zu. Denn darüber können beim wachsenden Anteil planender und dispositiver Tätigkeiten Rationalisierungseffekte erzielt werden.
- Planung, Entwicklung, Produktion, Vertrieb und Organisation von Produkten und Dienstleistungen sind derart komplex geworden, daß sie mit herkömmlichen Verfahren nicht mehr konkurrenzfähig zu bewältigen sind. Die Anforderungen an Produkte und Prozesse sind derartig gestiegen, daß sie nur mittels maschinengestützter Datenverarbeitung zu erfüllen sind. Dabei ergeben sich zeitliche und mengenmäßige Unterschiede zwischen den und innerhalb der Branchen, aber in der Tendenz gilt dies für alle Bereiche der Ökonomie, einschließlich der Unternehmen, die sich auf Informationsverarbeitung selbst spezialisiert haben.

Folglich steigt der Beitrag zum Unternehmenserfolg, der mittels Technisierung erzielt wird, und hier insbesondere der, der an den Einsatz von Telematik geknüpft ist.

(bb) Dem entspricht auf der **volkswirtschaftlichen Ebene**, daß EDV und Telekommunikation als Branchen eine Schlüsselfunktion zukommt. Den beiden Bereichen wird Signifikanz für die Leistungsfähigkeit und den Zukunftsbezug einer Volkswirtschaft zugesprochen. Dies muß nicht unbedingt für jede einzelne Kennziffer oder jedes Segment dieser Bereiche zutreffen; die Produktion von elektronischen Bauelementen etwa muß nicht immer und überall ein volkswirtschaftlich signifikanter Indikator sein. Aber Beiträge von Datenverarbeitung und -übertragung zum Bruttosozialprodukt in direkter und indirekter Hinsicht bilden einen Schwerpunkt des wirtschaftlichen Strukturwandels, dessen Verwerfungen auch die anderen volkswirtschaftlichen Bereiche nicht unberührt lassen.

(bc) Infolgedessen haben die **Postverwaltungen** eine zentrale Rolle übernommen. Sie zählen nicht nur zu den größten Arbeitgebern in den einzelnen Volkswirtschaften, sondern sind auch die größten Investoren. Der Aufwand für Aufrechterhaltung und Modernisierung des Kommunikationsnetzes ist immens. In welchem Maße und in welchen Zeiträumen der Übergang zur Digitalisie-

rung der Telekommunikation gelingt, hat nicht nur Konsequenzen für die nachrichtentechnische Industrie, sondern auch für die Anwender: öffentliche Institutionen, Unternehmen, Haushalte (7).

(bd) Von den gesamtwirtschaftlichen Größenordnungen her gesehen ist der Bereich der **Publikumsmedien** mit anderen Bereichen der Datenverarbeitung und Telekommunikation nicht gleichzusetzen. Aber der Bereich der Publikumsmedien gilt als ein sicheres Wachstumsfeld und auf Grund der ökonomischen Folgeeffekte, vor allem der Werbung, kommt ihm eine zentrale Rolle in einer Volkswirtschaft zu. Entsprechend scharf ist die Konkurrenz um neue und alte Märkte zwischen angestammten Anbietern, wie den Zeitungsverlagen, und branchenfremden neuen Investoren. Andererseits wird dort, wo es um die Eroberung neuer Marktsegmente geht, die Kooperation zwischen bislang getrennt operierenden Akteuren aus finanziellen und ökonomischen, aber auch aus politischen Gründen immer notwendiger; entsprechend wächst die Verflechtung der Akteure. Telematik-Konzerne drängen in den Anwendungsbereich der Publikumskommunikation und wandeln sich zu Konzernen, die auch über einen Medienbereich verfügen. Und andersherum sind auch Medienkonzerne zu Rationalisierung und Umgestaltung von Produktionsprozessen und Produkten mit Hilfe der Technisierung gezwungen.

Dies ist mit einer Internationalisierung von Angebot und Nachfrage verbunden. Weniger auffällig als bei den Medien, dafür aber umso rasanter entwickelt sich diese Tendenz im Bereich der Ausrüstungen für die Modernisierung der nationalen Telefonnetze (8).

c) Politische Tendenzen: Telekommunikationspolitik -
Verbindung von Struktur- und Medienpolitik

In politischer Hinsicht ist der Hintergrund der IKT geprägt von der Herausbildung einer Telekommunikationspolitik, in der zwei Momente zusammenfließen: Medienpolitik, der Regelung der über Publikumsmedien vermittelten gesellschaftlichen Kommunikation, und Strukturpolitik, der Regelung der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung (9). Diese beiden Politikfelder geben der Telematik eine oft widersprüchliche politische Prägung (10).

(ca) Zum einen ist Telekommunikationspolitik beeinflusst von dem wachsenden Gewicht, das strukturpolitische Überlegungen im staatlichen Handeln bekommen haben. Spätestens, nachdem in den sechziger Jahren Keynes'sche Positionen auch die bundesdeutsche Wirtschaftspolitik dominierten, wurde die Rolle des Staates im wirtschaftlichen Bereich neu bestimmt, und es konturierte sich der Entwurf einer **Strukturpolitik**, bei der die systematische Förderung der technischen Entwicklung nicht nur als allgemeine Daseinsvorsorge begriffen oder auf bestimmte Projekte von nationaler Bedeutung beschränkt wurde, sondern zu einem zentralen Bestandteil staatlicher Aktivität mit wirtschaftlichen Effekten avancierte. In dieser strukturpolitisch motivierten Technikförderung nahmen Schlüsseltechniken wie die Datenverarbeitung und Datenübertragung eine zentrale Position ein (11). Das starke Engagement staatlicher Instanzen im Telekommunikationsbereich ist zum einen darin begründet, daß dabei klassische hoheitliche Aufgaben erfüllt werden müssen. Zum an-

deren aber ist in diesem Bereich die Möglichkeit gegeben, über die gezielte Förderung von Innovation in der Infrastruktur wirtschafts- und gesellschaftspolitische Akzente zu setzen, ohne in den Verfügungsraum von Unternehmen eingreifen zu müssen. Zum dritten überstiegen die Kosten für Forschung, Entwicklung und Umsetzung die Risikomarge, die einzelne Unternehmen noch zu tragen bereit gewesen wären (12).

(cb) Auf der anderen Seite haben im Zuge der 70er Jahre die Parteien bemerkt, in welchem Maße sich die gesellschaftlichen und insbesondere die politischen Prozesse über **Medien** vermitteln (13). Politische Willensbildung, Thematisierung von Problemen, Veränderungen von Wertvorstellungen, Präferenzen für Programme und Personen - alles dies geschieht auch in Gesellschaften, die keinen zentral gelenkten Propagandaapparat kennen, unter mehr oder weniger großem Anteil der Publikumsmedien. Von den politischen Akteuren wird dabei dem Fernsehen zunehmend mehr Gewicht eingeräumt, auf das hin die Wahlkämpfe und "Issue"-Kampagnen ausgelegt werden (14). Von daher stößt jede technische, rechtliche oder ökonomische Veränderung der audiovisuellen Medien auf das besondere Interesse der politischen Akteure, insbesondere der Parteien. Systematisch ist diese Einsicht aber erst ab Mitte der 70er Jahre in das Handeln der Parteien eingegangen.

(cc) Von daher gilt aus strukturpolitischen Gründen wie aus medienpolitischen Erwägungen die besondere Aufmerksamkeit der politischen Akteure der Entwicklung der Telematik und ihrer politischen Gestaltung durch **Telekommunikationspolitik**. Die Verbindungen der beiden politischen Stränge - Strukturpolitik und Medienpolitik - gestalten sich zum Teil diffizil, da ihr Verhältnis nicht spannungsfrei ist, jeweils unterschiedliche Kompetenzen berührt sind (Bund und Länder) und die Akteure versuchen müssen, Elemente aus beiden Politikbereichen miteinander zu koordinieren. Es kann durchaus zu einer Konstellation kommen, in der sich Teile des Regierungslagers eher dem ersten Strang verpflichtet fühlen, andere hingegen eher dem zweiten; oder daß Akteure Entscheidungen strukturpolitisch begründen, tatsächlich aber aus medienpolitischen Gründen getroffen haben. Den telekommunikationspolitischen Versuchen, die beiden Dimensionen zu verbinden, vor allem, wenn dies über eine gemeinsame technische Entwicklung auch noch sachlich zu rechtfertigen ist, kommt deshalb besondere Bedeutung zu.

d) Verhältnis von technischer, ökonomischer und politischer Entwicklung

Die technische, die ökonomische und die politische Entwicklung fordern und beeinflussen sich wechselseitig, aber dennoch ist eine gewisse Eigenständigkeit der einzelnen Tendenzen zu beobachten. Auf Grund dieser Eigenständigkeit sind drei denkbare Vermutungen über das Verhältnis der Entwicklungstendenzen nicht stichhaltig:

- eine einzelne Entwicklung sei dominant gegenüber den beiden anderen (da);
- keine der Entwicklungen sei ohne die anderen denkbar (db);
- die Entwicklungen verhielten sich synchron (dc).

(da) Eine **generelle Dominanz** eines Entwicklungsstrangs ist nicht zu erkennen. So sind zumindest im Bereich der medialen Nutzung der Telematik die ökonomischen Kalküle nicht ausschlaggebend, sondern politische Entscheidungen und die dahinterstehenden eigenständigen medienpolitischen Kalküle prägen den Kurs. Andererseits sind für den ökonomischen Strukturwandel nicht die strukturpolitischen Entscheidungen ausschlaggebend, sondern generelle ökonomische Tendenzen, die durch politische Maßnahmen allenfalls gestört oder behutsam gefördert werden können, aber zumindest unter den herrschenden Bedingungen nicht politisch bestimmt werden können. Zum dritten ist die technische Entwicklung in einem Sektor wie der Datenverarbeitung schon allein deswegen nicht politisch oder ökonomisch vollständig zu determinieren, weil sie in hohem Maße beeinflusst wird von naturgesetzlich bestimmten Konstanten und von der Variable ingenieurwissenschaftlich organisierter Erkenntnisleistung.

(db) Wenn sich in einer der genannten Dimensionen eine Entwicklung durchsetzt, so ist dies nicht unbedingt an einen bestimmten **Entwicklungsstand** in den anderen Dimensionen gebunden: Eine Etablierung von Privat-TV ist nicht zwingend auf die technischen Fortschritte der Nachrichtenübertragung angewiesen. Eine Öffnung der Rundfunklandschaft wird - wenn die ökonomisch-politischen Rahmenbedingungen es zulassen und fortgeschrittene Techniken nicht zur Verfügung stehen - auch mit herkömmlicher Technik durchgesetzt. Auch die Entwicklung der Telekommunikation zum ökonomischen Wachstumsbereich ist durch nationale politische Maßnahmen weder zu erzwingen noch zu verhindern, dies setzt sich aufgrund weltwirtschaftlicher Verflechtungen durch.

(dc) Das Verhältnis zwischen den Tendenzen muß nicht unbedingt **synchron** ablaufen. Die Gesamtentwicklung ist insgesamt nicht einheitlich, hier kann es Widersprüche, Spannungen, Brüche geben. So können Techniken nicht zur Verfügung stehen, die für eine bestimmte weitere Entwicklung in ökonomischer Hinsicht notwendig wären. Es kann zu Verzögerungen und Unterbrechungen kommen, wenn ökonomischen Interessen nicht politisch stattgegeben wird. Da es diese Differenzen gibt, ist immer auch die Notwendigkeit eines Ausgleichs zwischen den einzelnen Entwicklungen, die Notwendigkeit der Koordination und Überbrückung gegeben. Bei Spannungen zwischen technischen Möglichkeiten einerseits und ökonomischen oder politischen Erfordernissen andererseits werden zumeist Ausweichmöglichkeiten geschaffen; z.B. werden sogenannte "over-lay-Netze" gespannt, wenn eine flächendeckende Glasfaserverkabelung nicht machbar oder nicht sinnvoll erscheint. Bei Spannungen zwischen politischen Erfordernissen und ökonomischen Möglichkeiten gilt dies ebenso, wie die Finanzierung von langfristig relevanter Forschung durch den Staat zeigt. Wie diese genuin politische Aufgabe der Koordination zwischen den einzelnen Entwicklungssträngen zu erfüllen ist, dies ist zwischen den politischen Akteuren strittig. Es bedarf folglich der Telekommunikation und es bedarf eines ausgebauten Apparates der Vermittlung und Aushandlung.

4.1.2. Grundpositionen der politischen Kontroverse

In unserem Zusammenhang ist die politische Dimension von Belang. Vor allem interessieren die Kontroversen, die schließlich den Bundestag bis zu dem Punkt bringen, daß er eigens eine Kommission zu diesem Thema einsetzte. Welche Positionen stehen sich in der Telekommunikationspolitik im Vorfeld der IKT, also gegen Ende der 70er Jahre, gegenüber? Und inwieweit läßt sich dabei die strukturpolitische von der medienpolitischen Dimension unterscheiden?

a) Strukturpolitische Dimension der telekommunikationspolitischen Kontroverse

In strukturpolitischer Hinsicht sehe ich im Hintergrund der IKT drei relevante Positionen:

- Eine etatistische Position geht davon aus, daß dem Staat über sein rechtliches und fiskalisches Instrumentarium eine selektive Steuerung der Telekommunikationsstruktur nach langfristigen und gesellschaftspolitisch begründeten Zielen obliegt.
- Eine pragmatische Position geht davon aus, daß auch für den Bereich Telekommunikation an der Selbststeuerung der Marktwirtschaft programmatisch festzuhalten sei; realpolitisch ist es aber unabdingbar, nach politischen Zielen bestimmte Entwicklungen in der Telekommunikationsstruktur zu fördern und andere zu hemmen.
- Eine ordo-liberale Position fordert, staatliche Eingriffe in die Telekommunikationsstruktur auf den Kern hoheitlicher Aufgaben zur Sicherung allgemeiner Voraussetzungen wie Grundlagenforschung und Infrastruktur zurückzunehmen. Dies bedeute den Verzicht auf Umverteilung und Steuerung, also weitgehende Öffnung für den Wettbewerb in der Telekommunikation.

Innerhalb des Spektrums dieser drei Positionen lassen sich die Parteien, die Tarifverbände und andere Akteure mit wirtschaftspolitischer Relevanz verorten (15). Dabei sind die Struktur und die Funktion der Bundespost zu einem strukturpolitischen Streitpunkt besonderer Art geraten. Das zentrale Stichwort dabei ist: Deregulierung (16). Zum einen geht es um ihre interne Struktur (Stichwort: Unternehmensverfassung oder staatliche Behörde) und zum anderen um ihre volkswirtschaftlichen Aufgaben, insbesondere im Bereich der telekommunikativen Infrastruktur für die Geschäftskommunikation. Dabei hat sich zwischen der Bundespost und den "Amtsbaufirmen" ein enges korporatistisches Netz geknüpft, von dem alle strukturpolitisch relevanten Entscheidungen in der Telekommunikation getroffen werden. In diesem Netz ist für das Parlament und für die Länder keine eigenständige Rolle vorgesehen (17).

b) Medienpolitische Positionen

In medienpolitischer Hinsicht drehte sich die Kontroverse um die Frage, in welchem Maße das bestehende duale Mediensystem von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatwirtschaftlicher Presse verändert werden kann und soll. Während die eine Position eine Öffnung der technisch möglichen neuen Medien für private Veranstalter anstrebte, versuchte die andere, dies so weit als möglich zu verhindern.

Aufgrund der Kompetenzverteilung haben dabei die Bundesländer eine größere Rolle als in der strukturpolitischen Kontroverse inne. Neben Bund und Ländern sind außerdem von zentraler medienpolitischer Bedeutung die Parteien, die Rundfunkanstalten, die Verleger, die Journalistenverbände und weitere potentielle Anbieter von Rundfunkprogrammen.

Selbstverständlich sind im politischen Alltag die beiden Kontroversen nicht zu trennen, sie sind vielfältig ineinander verschränkt. Denn die Bezüge und die Verbindung beider Seiten zueinander prägen jedes politische Konzept: In technischer, ökonomischer und politischer Hinsicht sind einseitig auf einen einzelnen Politikbereich ausgerichtete Vorstellungen gar nicht umsetzungsfähig und nicht vermittelbar. Weder ist eine Telekommunikationspolitik umsetzungsfähig, die sich allein auf medienpolitische Ziele stützt und dabei die strukturelle Seite vernachlässigt. Noch ist eine Telekommunikationspolitik denkbar, die meint, medienpolitische Motive hinter strukturpolitischen Argumenten verschwinden lassen zu können oder strukturpolitisch handeln zu können, ohne die jeweiligen medienpolitischen Implikationen strukturpolitischer Entscheidungen in der Telekommunikationspolitik zu sehen.

4.1.3. Die Parteien in der telekommunikationspolitischen Kontroverse

Im Gegensatz zur Kernenergie und zur Gentechnik ist Telekommunikation nicht zum Kristallisationspunkt einer Protestbewegung geworden. Weder hat es in einem vergleichbaren Ausmaß Dissidenten innerhalb der wissenschaftlichen Disziplinen gegeben (18), noch haben sich Betroffene gegen Telekommunikationsplanungen organisiert (19). Allerdings hat es um die Entwicklung der Telekommunikation vor allem in der ersten Hälfte der 80er Jahre eine intensive öffentliche Debatte mit medienpolitischem Akzent gegeben. Sie wurde geprägt von der Auseinandersetzung zwischen den großen Parteien über die zukünftige Gestaltung der Rundfunklandschaft. Ihre Positionen werden daher eingehend gewürdigt.

a) Die Position der Union

Für die Union war Telekommunikationspolitik lange Zeit kein Thema. In staatlicher Regie strukturpolitische Akzente zu setzen, war kein genuiner Bestandteil ihrer wirtschaftspolitischen Konzeption. Aber auch die medienpolitische Seite der Telekommunikationspolitik entdeckte sie in vollem Umfange erst im Zuge ihrer Modernisierung (20) während der Oppositionszeit gegen Mitte der siebziger Jahre. Und auch dann ergaben sich daraus weder eine stringente Strategie noch eine leistungsfähige Organisation (21), sondern es bildete sich ein Sammelsurium unkoordinierter Aktivitäten verschiedener Akteure mit dem gemeinsamen Nenner, Einfluß auf das Fernsehen zu gewinnen. Denn in den Analysen ihrer wiederholten Wahniederlagen hatte die Union dem Fernsehen eine entscheidende Rolle eingeräumt (22). Die Union nahm deshalb ab Mitte der siebziger Jahre vermehrten Einfluß auf die herkömmlichen Medien mittels der gängigen Hebel wie Programm- und

Personalpolitik (23). Zugleich suchte sie durch Telekommunikationspolitik die Möglichkeit zu schaffen, über private Anbieter bei den audiovisuellen Medien mehr als bisher präsent zu sein. Diese telekommunikationspolitische Offensive setzte an mehreren Stellen zugleich an: Zum einen bewegte sie sich auf einer Bahn, die gemeinsam mit dem politischen Gegner beschritten wurde, auf der ihm Zugeständnisse abgerungen wurden oder auf der man ihm entgegenkam. Dies betraf vor allem die vereinbarten Kabelpilotprojekte (24). Zum anderen wurden Wege beschritten, die nicht oder noch nicht konsensfähig waren, um die Telekommunikationslandschaft zu verändern. Durch die föderale Struktur der Medienpolitik war dieses auf Landesebene möglich. Beispiele für diese Alleingänge sind vor allem die Pläne von CDU-geführten Landesregierungen zu Landesmediengesetzen in Niedersachsen und Baden-Württemberg und zu eigenverantworteter Einführung des Kabelfernsehens auch in Bundesländern, denen kein Kabelpilotprojekt zgedacht war (25). Aber auch die geplante Kooperation zwischen den bundesdeutschen Verlegern und RTL mit dem Ziel eines gemeinsamen Satelliten-Fernsehprogramms war durchaus im Sinne der Union.

Das Jahr 1978 kann als ein Wendepunkt in der Telekommunikationspolitik der Union bezeichnet werden (26). Die Medienpolitik der Union hatte sich nunmehr so weit herausgebildet, daß der Konflikt mit den Sozialdemokraten in stärkerem Ausmaß gesucht werden konnte. Medienpolitik war innerhalb der Partei thematisiert worden; das parteiinterne Meinungsklima war entsprechend eingestimmt; Instrumente, Argumente, Strategien waren entwickelt; günstige Ausgangspositionen waren bezogen; Bündnispartner waren geworben und verpflichtet. Das heißt, die Union war 1978 kognitiv, sozial und politisch für einen längeren und folgenschweren Konflikt um die Veränderung der Telekommunikationslandschaft gerüstet.

Die Union reagierte also auf die technisch-ökonomische Herausforderung der entwickelten Telematik mit einer medienpolitischen Zuspitzung. Sie ordnete die telekommunikativen Potentiale in ihr aus der Parteiräson heraus begründetes medienpolitisches Konzept ein und versuchte, dies umzusetzen. Dieses Konzept berücksichtigte zwar auch die strukturpolitische Seite, aber die Vehemenz und Nachhaltigkeit, mit der von der Union ab 1978 ihre Linie in der Telekommunikationspolitik betrieben wurde, ist medienpolitisch zu erklären.

b) Union und Sozialdemokratie: Unterschiedliche Ausgangsbedingungen ihrer medienpolitischen Positionen

Die Sozialdemokratie zeigte in ihrer Reaktion auf die Herausforderung der Telematik ein anderes Profil als die Union: Zum einen sah die SPD die technisch-ökonomischen Entwicklungen unter dem Licht einer anderen sozio-ökonomischen Programmatik, als es die Union tut. Aber die telekommunikationspolitischen Unterschiede liegen vor allem in der anderen Machtposition begründet, in der sich die SPD in den siebziger Jahren befand. Bei der SPD mußten parteibezogene Rationalität und bundesstaatliche Aufgaben im Regierungshandeln verbunden werden. Die Union konnte sehr viel uneingeschränkter ihr Parteikalkül zur Richtschnur ihrer telekommunikationspolitischen Position machen.

In den Ländern konnte sich die stark parteipolitisch geprägte medienpolitische Position der CDU/CSU aufgrund der Kompetenzlage mit staatlichem Handeln verbinden. Die Union sah in Telekommunikationspolitik stärker die Medienpolitik, weil sie da, wo sie an der Macht war, über medienpolitische Kompetenzen verfügte, und da, wo strukturpolitische Kompetenzen gegeben sind, auf Bundesebene, sie als Opposition agieren konnte und dabei nicht auf Regierungsbelange Rücksichten zu nehmen hatte. Aus dieser Optik konnte sie die strukturpolitische Seite gegenüber der medienpolitischen Seite vernachlässigen.

c) Die Position der Sozialdemokratie

Auch bei der SPD ist zum Verständnis ihrer Telekommunikationspolitik die Spanne der siebziger Jahre zu berücksichtigen. Seit 1969 auf der Bundesebene Regierungspartei, entwickelte die SPD zu Beginn der 70er Jahre ein offensives, umfassendes, medienpolitisch wie strukturpolitisch begründetes, in den Grundzügen etatistisches Konzept für die Telekommunikationspolitik.

(ca) **Medienpolitisch** sah die SPD durchaus die Probleme, die der gewachsenen Medienstruktur aus den technisch-ökonomischen Veränderungen erwachsen können, und sie war nicht gewillt, diese Probleme durch den politischen Gegner zu dessen Nutzen lösen zu lassen (27). Die SPD verfolgte zunächst das Ziel, diese Herausforderungen so annehmen und so zu wenden, daß sie sich machtpolitisch günstig für die SPD auswirken würde (28). Zunächst stand die SPD oder standen zumindest Teile davon der Möglichkeit einer Frequenzvermehrung durch kabelgebundene Übertragung durchaus positiv gegenüber und hofften, damit machtsensitive publizistische Fragen beantworten zu können: Wie kann die publizistische Konkurrenz in Ein-Zeitungsgebieten wiederhergestellt werden? Wie können Doppelmonopole in solchen Regionen verhindert werden? Wie können Gebiete ohne gewachsene Medienstruktur versorgt werden? Wie können neu aufgetretene Informations- und Kommunikationsbedürfnisse befriedigt werden? Wie kann das gestiegene Bedürfnis nach Teilhabe und Wissen, nach Mitwirkung und Debatte mit der Komplexität und der territorialen Ausdehnung einer Industriegesellschaft vereinbart werden?

Zu all diesen Fragen, so schien es der SPD zunächst, versprachen die sogenannten Neuen Medien Lösungsmöglichkeiten. Vor allem offerierte die technische Innovation, ihr telekommunikativer Charakter, einen großen machtpolitischen Vorteil: Die publizistische Inanspruchnahme der neuen Medien war von technisch-ökonomischen Vorleistungen der Bundespost abhängig, und dies stellte ein potentes Mittel zur Aushöhlung der medienpolitischen Kompetenz der Länder dar. Die neuen Medien bedeuteten eine Verschiebung der medienpolitischen Gewichte hin zum Bund. Sie versprachen also in den Augen der SPD-Strategen sowohl auf der lokalen wie wie auch auf der föderalen Ebene machtpolitische Vorteile für die SPD. Von daher versuchte man, die Vorteile der neuen Medien zu realisieren, indem man die Herausforderung annahm und offensive Konzepte entwickelte. Beispiele sind entsprechende Projekte für Bremen, Berlin und Kassel (29).

(cb) Dies verband sich mit der **strukturpolitischen** Seite. Die SPD stand in der Regierungsverantwortung im Bund und suchte mit einem umfassenden Reformprogramm ihr in der Opposition bzw. in der großen Koalition gewonnenes Profil als Modernisierungspartei zu bestätigen. Telekommunikation bot da aus verschiedenen Gründen herausragende Möglichkeiten: Die Schlüsselstellung der Telekommunikation für die Volkswirtschaft und für die Weltwirtschaft war abzusehen. Sie öffnete vielfältige Möglichkeiten einer politisch begründeten Gestaltung gesellschaftlicher Bereiche über eine Steuerung des ökonomischen Strukturwandels. Sie war als saubere Industrie frei vom Stigma der Grenzen des Wachstums und versprach höhere Lebensqualität. Bei der Telekommunikation sind dem Staate in vergleichsweise hohem Maße staatliche Kompetenzen gegeben; eine Modernisierung mußte nicht eigens gegen ordnungspolitische Widerstände erkämpft werden.

Von daher hatte Telekommunikation gute Chancen, zum Paradebeispiel etatistischer "Modernisierung der Volkswirtschaft" - so das einschlägige Werk in der denkwürdigen Doppelautorenschaft von Hauff und Scharpf (30) -, der Gesellschaft und - wenn man die erwähnten publizistischen Nutzungen der technischen Infrastruktur mit einschließt - auch der Politik zu avancieren. Strukturpolitisch kam die ökonomisch-technische Herausforderung also durchaus gelegen; hier konnte exerziert werden, wie Sozialdemokraten eine Basisinnovation managen (31). Ein zügiger Ausbau der Telekommunikations-Infrastruktur war auch medienpolitisch verträglich, da, wie eben ausgeführt, offensive Nutzungskonzepte - Schlüsselbegriff Rückkanal - politischen Gewinn versprachen.

Von daher lag der sozialdemokratisch inspirierten Telekommunikationspolitik zunächst ein geschlossenes, einheitliches und offensives Konzept zugrunde. Zwar stand immer das kommende Glasfasernetz im Vordergrund der Überlegungen, aber dies schloß eine frühe Nutzung anderer herkömmlicher Techniken nicht aus. Auch für die Kabeltechnik herkömmlicher Art lagen genuin sozialdemokratische Nutzungsvorstellungen vor.

Zum Hebel der Umsetzung des Gesamtkonzepts waren nicht nur die Bundespost und SPD-geführte Landesregierungen vorgesehen. Die SPD initiierte auch übergreifende Foren, um ihr Konzept telekommunikationspolitisch dominant zu machen. Bedeutung haben vor allem die Versuche erlangt, im Rahmen der KtK, der 1974 vom Bundespostminister einberufenen "Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationswesens", auf die ich noch einmal zurückkommen werde, ein allgemein konsensfähiges Konzept zu entwickeln bzw. breite politische Zustimmung dafür zu sichern.

(cc) Aber schon parallel zur KtK, gegen Mitte der siebziger Jahre, setzte in der SPD ein grundlegender **Umdenkungsprozeß** ein: Der Überschwang, mit der Telekommunikation als ein strukturelles Modernisierungs- und als ein publizistisches Pluralisierungsinstrument gesehen wurde, wich einer gewissen Ernüchterung (32). Vor allem die medienpolitischen Befürchtungen wuchsen auf Kosten der Erwartungen, daß aus der Verkabelung günstige Effekte auf die Medienlandschaft erwachsen könnten. In Folge dieser Ernüchterung zerfiel das einheitliche Telekommunikationskonzept der SPD in einen medienpolitisch motivierten Zielkatalog und in einen strukturpolitisch motivierten Zielkatalog, dessen Bedeutung auch daher rührte, daß man nach wie vor in der Regierung

saß und das Handeln der Bundespost (wirtschafts)politisch verantworten mußte. Strukturpolitisch blieb der aktive Zuschnitt erhalten (33), aber medienpolitisch ging die SPD auf eine eher zögerliche und bremsende Gangart über. Ein Signal dafür war, daß, um kognitive Dissonanz zu vermeiden, die Unterschiedlichkeit der Konzepte auf die technisch-ökonomische Herausforderung projiziert wurde: Zur "guten" Telekommunikation, weil strukturpolitisch begründbar, technologisch zukunftsweisend und ökonomisch sinnvoll, avancierte die Glasfaserübertragung mit digitaler Vermittlung im Sternnetz; zur "bösen" Telekommunikation geriet die Kupferkoaxialtechnik, weil sie medienpolitisch begründet, technologisch rückständig und ökonomisch nicht sonderlich sinnvoll erschien, denn durch die Breitbandverteilterchnik wurden Investitionsmittel der Post ohne volkswirtschaftlichen Modernisierungseffekt gebunden.

Die SPD versuchte also, die Herausforderung zu teilen: Der einen stand sie positiv und offensiv gegenüber, zur zweiten entwickelte sie eine negative Haltung und verfolgte eine Strategie mit defensiven und prohibitiven Elementen (34). Die Umorientierung der sozialdemokratischen Telekommunikationspolitik dürfte eingesetzt haben in Reaktion auf die offensiv werdende Telekommunikationspolitik der Union mit ihrem Schwergewicht auf der Medienpolitik (35).

Noch zum Zeitpunkt der KtK war bei beiden Parteien der Überschneidungsbereich auch in medienpolitischer Hinsicht ausreichend: Auch die SPD hatte die (medienpolitisch) für sie positiven Nutzungsmöglichkeiten nicht völlig abgeschrieben, sondern noch auf sozialdemokratisch verantwortete Erprobungen in Dortmund und Berlin gesonnen. Andererseits waren auch in der Union durchaus besorgte Stimmen zur Eröffnung der Rundfunklandschaft zu hören. Noch in der KtK war die Diskrepanz zwischen den Parteien aber nicht so groß gewesen, daß es nicht zu gemeinsamen Konzepten gereicht hätte.

Union und SPD schaukelten nach der KtK einander hoch: In dem Maße, wie die Union ihren Druck auf Einrichtung und auf bestimmte Änderungen im Design der Kabelpilotprojekte verstärkte bzw. technisch, politisch und ökonomisch darauf drängte, an den Kabelpilotprojekten vorbei die Rundfunklandschaft für private Anbieter zu öffnen, suchte andererseits die SPD die medienpolitisch brisanten Entwicklungen durch Verweigerung von Unterstützung zu verzögern - und umgekehrt. Zwar wurde der strukturpolitisch relevante Teil des Konzepts der KtK von Seiten der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung zügig umgesetzt (Ausbau des Telefonnetzes, Forschung und Entwicklung zur Glasfaser usw.), aber den medienpolitischen Geist der KtK ließ man sozusagen verdampfen: Weder kamen die Kabelpilotprojekte zustande, noch konnte man sich auf Äquivalente einigen. Auf Bundesebene konnte die SPD ihre defensive Medienpolitik deshalb eine Zeitlang erfolgreich betreiben, weil sie mit dem Bundespostministerium eine technisch-ökonomische Schlüsselstellung besetzt hatte ("Verkabelungsstopp") (36). Auf der Landesebene trug zu ihrem Erfolg bei, daß die Realisierung der geplanten Kabelpilotprojekte eine Einigung aller Bundesländer über ihre Finanzierung durch einen Anteil an den Rundfunkgebühren voraussetzte. Dies wurde ergänzt durch eine offensive Politik der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die einiges daran setzten, um medienpolitisch umstrittenes Terrain zu besetzen: bundesweites Vormittagsprogramm, Regionalisierung des WDR, später dann auch Beteiligung an Satellitenprogrammen. Zugleich wur-

den bei personal- und programmpolitischen Fragen in den Anstalten Zugeständnisse an die Union gemacht. Ein Beispiel dafür war die Auseinandersetzung um den NDR.

Mit dieser Mischung aus Offensive und Defensive, aus Konfrontation und Kompromiß, gelang es über längere Zeit hinweg, dem medienpolitischen Druck auf eine Öffnung der Rundfunklandschaft standzuhalten. Dies konnte aber keine Strategie auf Dauer sein: Neue medienpolitisch relevante Probleme tauchten auf, wie die direktstrahlenden Satelliten und die Rundfunksatelliten. Spätestens das Beteiligungsangebot von RTL an die deutschen Verleger zeigte, daß dem Erfolg der defensiv ausgeprägten Medienpolitik Grenzen gesetzt waren. In der Folge deutete sich auch ein Umdenken in der sozialdemokratischen Medienpolitik an.

Trotz der einsetzenden Spaltung von Medienpolitik und Strukturpolitik bleibt es gerechtfertigt, bei der SPD von einer Telekommunikationspolitik zu sprechen. Auch nach der KtK blieb die SPD beiden Seiten verpflichtet (37). Ihre telekommunikationspolitisch relevanten Entscheidungen waren schon auf Grund der Regierungsverantwortung nicht allein auf medienpolitische Kalküle zurückzuführen. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Bundespost; die Probleme, die mit der Umstellung der nachrichten- und fernmeldetechnischen Industrie der Bundesrepublik auf Weltmarkt und Welttechnik verbunden waren; die parteipolitisch geprägte Notwendigkeit für die Sozialdemokratie, angesichts des Moratoriums in der Kernenergie anderweitig Entschlußfreude demonstrieren zu müssen - alles dieses hielt das strukturpolitische Moment nach wie vor im Zentrum der telekommunikationspolitischen Überlegungen der SPD. Dennoch: Das medienpolitische Moment nahm an Bedeutung für die SPD nach der KtK zu und sorgte für wachsende interne Widersprüche. Dafür mußten Lösungen gefunden und Prioritäten gesetzt werden; denn medienpolitische Weichenstellungen haben strukturpolitische Konsequenzen (Ressourcenallokation!) und umgekehrt.

(cd) **Zusammenfassend:** Die SPD versuchte spätestens nach der KtK, die beiden Momente der Telekommunikationspolitik nicht mehr mit einem übergreifenden offensiven Konzept anzugehen, sondern verfolgte eine getrennte Berücksichtigung der beiden Seiten. Eine gewisse Arbeitsteilung konnte sich dabei zwischen strukturpolitisch geprägter Bundesregierung und medienpolitisch geprägten SPD-Landesregierungen ergeben. In der SPD insgesamt gewann dabei das medienpolitische Moment in der Telekommunikationspolitik an Gewicht. Es blieb aber - nicht nur auf der ideologisch-propagandistischen Ebene, sondern auch in den realpolitischen Entscheidungen - an das strukturpolitische Moment gebunden. Es war nicht so, daß in der Folge der Neuorientierung die Telekommunikationspolitik der SPD-geführten Bundesregierung nun medienpolitisch bestimmt worden wäre; sie folgte in den Hauptlinien den strukturpolitischen Entwicklungstendenzen, die dann allerdings auch medienpolitisch genutzt wurden (38). Die Durchsetzung der Digitalisierung im Fernmeldebereich, die Glasfaserplanung und die Integration von Telekommunikation waren und sind nicht medienpolitisch motiviert. Daß kein flächendeckendes Koaxialkabelnetz gelegt wurde, war zwar allerdings medienpolitisch motiviert und konnte strukturpolitisch allenfalls zusätzlich gerechtfertigt werden. Die Defensive ist aber nicht aus ökonomischen Überlegungen entstanden, sondern war eindeutig medienpolitisch motiviert.

Aber die Widersprüche zwischen den beiden Seiten wurden deutlicher als zuvor und mußten ausgeglichen werden. Es bedurfte auf Seiten der SPD vermehrter Koordinationsleistungen, um eine strukturpolitisch begründete, aber medienpolitisch tragbare Telekommunikationspolitik zu entwickeln.

Die Union konnte hingegen sehr viel stringenter, einheitlicher und direkter ein medienpolitisch begründetes Konzept der Telekommunikationspolitik verfolgen. Sie sah aufgrund ihres programmatischen Anspruchs und ihrer politischen Situation während der 70er Jahre keine Veranlassung, strukturpolitische Kalküle in den Mittelpunkt ihrer Telekommunikationspolitik zu stellen.

d) Die Rolle der FDP

Über dem Konflikt der beiden großen Parteien, der die Medienpolitik sicherlich bestimmte, sollte die FDP nicht in Vergessenheit geraten. Ihr generelles Bemühen um Profil drückte sich auch in der Medienpolitik aus, wo sie mit dem Konzept der "Dritten Säule" versuchte, sich gleichermaßen von SPD und CDU/CSU abzusetzen. Sie propagierte eine Zulassung von privaten Anbietern bei den Neuen Medien (39). Dies schränkte sie zunächst auf nicht-kommerzielle Anbieter ein (Offener Kanal u.ä.). Später ist diese Einschränkung nicht mehr so deutlich erkennbar, stattdessen sollte dann die Sozialverträglichkeit der Privaten durch ein öffentlich-rechtliches Dach gesichert werden (40).

Die FDP entfaltete in ihrem Bemühen um Unabhängigkeit eine erhebliche publizistische Breitenwirkung, und sie zeichnete dadurch, daß sie in der sozial-liberalen Koalition den Innenminister stellte, innerhalb der Bundesregierung für Medienpolitik verantwortlich. Von daher konnte es in der Festlegung der Telekommunikationspolitik der Bundesregierung an der FDP kein Vorbei geben (41).

1978 schließlich eskalierten die Auseinandersetzungen zwischen den Parteien um die einschlagende Telekommunikationspolitik zu einer Kontroverse mit deutlich medienpolitischem Zuschnitt, die weit oben auf der politischen Agenda stand. Die Organisation dieser Kontroverse warf erhebliche politische Probleme auf: zum einen, weil zumindest einer der Kontrahenten die Kontroverse nicht allein medienpolitisch begreifen konnte, sondern auch strukturpolitische Gesichtspunkte einzubeziehen hatte; zum andern, weil die Kontroverse nur schwer in das institutionelle Geflecht des bundesrepublikanischen Regierungssystems einzupassen war.

4.1.4. Bunder und Länder, Administration und Parlament: Der Staat in der telekommunikationspolitischen Kontroverse

a) Medienpolitik: Ein schwach institutionalisierter Politikbereich

Im Zuge der Kontroverse um die Neuen Medien hat sich Medienpolitik auf der politischen Agenda weit nach vorne geschoben. Aber auch ohne diesen Schub ist offensichtlich, in welchem Maße dieser Politikbereich expandiert ist und an Bedeutung zugenommen hat. Dies liegt darin begründet, daß die Mediensektoren expandiert sind und an Bedeutung in ökonomischer, sozialer und politischer Hinsicht zugenommen haben. Allein schon von der territorialen Ausdehnung her liegen die Veränderungen offen zutage. Elektromagnetische Wellen halten sich nicht an politische Grenzen - weder an die zwischen Ost- und Westeuropa noch an die innerhalb von Westeuropa. Mittels Satellit ist es mittlerweile technisch kein Problem mehr, jede Nachricht an jeden Ort der Erde in guter Qualität zu transportieren, wodurch allein in räumlicher Dimension die politischen Herausforderungen mit jedem technischen Entwicklungsschritt enorm zunehmen.

Auch in zeitlicher Dimension verändert sich einiges: Die Investitionssummen bei Medienprojekten haben sich vervielfacht. Festlegungen geschehen langfristig: Wer antritt, ein Fernsehprogramm auszustrahlen, braucht einen langen Atem und wird einen Standort wählen, der langfristig stabile Rahmenbedingungen bietet.

Es treten laufend neue Akteure in die Medienarena ein: Unternehmen aus anderen Wirtschaftsbereichen und Konzerne aus anderen Nationen engagieren sich im Medienbereich; Zeitschriftenverleger tragen sich mit Zeitungsplänen; Verleger wollen in die elektronischen Medien, und Hardwareproduzenten versuchen, Nutzungsmöglichkeiten zu verkaufen.

Angesichts dessen kann sich Medienpolitik nicht mehr auf die Besetzung von einigen Aufsichtsgremien beschränken. Der Medienbereich wird heterogener, ausgreifender, riskanter - seine Komplexität nimmt zu: Entsprechend steigen die Anforderungen an die Reduktionsleistung von Politik: Medienpolitik soll koordinieren und langfristig stabilisieren, sie soll schützen und absichern, Risiken minimieren und für Überraschungen vorsorgen.

Dieser sprunghaft gestiegene Bedarf an Komplexitätsreduktion trifft auf ein ausgesprochen schwaches medienpolitisches Fundament. Medienpolitik ist vergleichsweise wenig institutionalisiert und findet sozusagen in einem Vakuum statt, das mit wechselnden Initiativen und widersprüchlichen Organisationsansätzen gefüllt wird (42). Dies hat mehrere Gründe, die in der spezifischen Tradition deutscher Medienpolitik angelegt sind: In der deutschen Geschichte ist Medienpolitik von je her mit Zensur und Propaganda identifiziert worden. In der Bundesrepublik wurde von daher vor allem darauf geachtet, daß keine medienpolitischen Kraftzentren entstehen. Medienpolitik unterlag als Teil von Kultur der Länderhoheit; eine regulierende Behörde oder ein zuständiges Ministerium waren undenkbar - da man die Risiken einer solchen Kompetenzballung scheute. Wo diese Art Implikationen nicht gegeben sind, wie zum Beispiel im Umweltbereich, können sich Politikfelder relativ rasch eine eigene institutionelle Grundlage schaffen: Die Sorge um den Zustand von Wald und Flur mag manchen Politiker nachts umtreiben, aber sicherlich treibt

ihn auch tagsüber die Sorge um, daß der Einfluß auf die Medien vom politischen Gegner monopolisiert werden könnte. Hinzu kommt, daß anders als in anderen Politikfeldern die Medienpolitik auch nicht durch eine disziplinar gefestigte Politikberatung kognitiv gestützt wird. Die kognitiv relativ gut organisierten Bereiche Medienrecht und Medientechnik können nicht verhindern, daß das medienpolitische Handeln in erster Linie auf Spekulation, Ideologie und auf Schleifen von Versuch und Irrtum angewiesen ist und nicht auf eine theoriegestützte Auslotung des politischen Spielraums zurückgreifen kann, wie es die Wirtschaftswissenschaft der Wirtschaftspolitik oder die jeweilige Policy-Forschung der Sozial- und Gesundheitspolitik zumindest anbietet.

Auf Grund dieser strukturellen Verwerfungen ist die Grundlage von Medienpolitik ungesichert, und in sich zersplittert. Statt Erfahrungen schleppt sie Traumata mit sich herum. Alles dies sind keine guten Voraussetzungen für eine adäquate politische Antwort auf die Fragen, die ein Medienbereich im Umbruch politisch aufwirft.

b) Medienpolitik durch die Bundespost - am Parlament vorbei

Die Bundespost (43) ist aus der ihr rechtlich zugewiesenen dienenden Stellung herausgetreten und verantwortet telekommunikationspolitische Entscheidungen mit großer Tragweite, oft mit medienpolitischen Implikationen (44). Darin drückt sich die Eigendynamik des größten Investors Europas aus, allerdings wird die Unternehmenspolitik der Bundespost auch davon bestimmt, daß die Bundesregierung über die Bundespost in die Medienpolitik eingreifen (45) und darüberhinaus strukturpolitische Akzente setzen kann.

Beides wird auch dadurch erleichtert, daß Telekommunikationspolitik über die Bundespost dem parlamentarischen Zugriff entzogen ist. Aufsichtsgremium ist der Postverwaltungsrat (46). Weder Länderparlamente noch Bundestag sind in die Telekommunikationsplanung eingebunden (47), da sie weitgehend über Verordnungen umgesetzt wird. Selbst das Haushaltsrecht bietet keine Handhabe, denn der Posthaushalt wird als Ländervermögen geführt (48). Auch andere Instrumente der Telekommunikationspolitik des Bundes (49) werden weitgehend außerhalb parlamentarischer Kontrolle genutzt. Planung, Errichtung und Betrieb der Telekommunikationsnetze haben somit keine transparente politische Grundlage.

c) Medienpolitik durch den Bund - gegen den Widerstand der Länder

Dem Bund kommen in der Medienpolitik keine Kompetenzen zu. Er hat dies über die Bundespost und auf andere Weise zu unterlaufen versucht (50). Insbesondere die Aufweichung der klaren Trennung von Massen- und Individualkommunikation durch neue technische Möglichkeiten, wie z.B. Bildschirmtext, hat der Bund zum Ansatzpunkt für die Verschiebung medienpolitischer Gewichte genommen. Dagegen haben sich die Länder immer gewehrt (51) und dabei trotz aller parteipolitischen Zerrissenheit Einheitlichkeit gezeigt (52).

Allerdings rückte die Einheitlichkeit der Länder nicht über Rudimente einer positiven medienpolitischen Leitlinie hinaus. Die Trennung in A- und B-Länder (SPD- und unionsregierte Länder) und die organisatorische Schwäche verhinderten bislang eine Steuerung der medienpolitischen Entwicklung (53). Die Länder verfügten bis zu den Mediengesetzen über keine auf Telekommunikation bezogene Verwaltung. Medienpolitik ressortiert bei den Ministerpräsidenten. Problematischer noch erwies sich der Mangel an Koordinationsgremien zwischen den Ministerpräsidenten. Die Verfahren zur Abstimmung und zur Vorbereitung von Entscheidungen durch die Konferenzen der Ministerpräsidenten sind nicht formalisiert, nicht durch einen eigenen Apparat unterstützt und nicht verstetigt.

Die horizontale Verflechtung der Bundesländer führt zu einer insgesamt dem Regelungsbedarf nicht adäquaten Politik in diesem Bereich (54). Dies gibt wiederum dem Bund die Möglichkeit, tätig zu werden, zumal er im Telekommunikationsbereich mit der Bundespost über eine eigene, tief gestaffelte Verwaltung verfügt und er auf die administrative Tätigkeit von Ländern und Gemeinden nicht angewiesen ist.

Diese Steuerung durch den Bund muß ohne Kompetenzgrundlage und ohne transparente politische Leitlinien erfolgen, denn deren Erarbeitung und öffentliche Diskussion wären ein offener Verstoß gegen die Kompetenzgrenzen. Das Fehlen gesetzlich abgesicherter politischer Leitlinien hat auch in diesem Politikfeld das Bundesverfassungsgericht in eine politisch wegweisende Rolle gedrängt, in der es nicht mehr die generellen politischen Leitlinien auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft, sondern selbst den medienpolitischen Rahmen steckt. Mit den drei "Fernsehurteilen" 1961, 1971 und 1981 hat es die Wegmarken bei der Entwicklung der Rundfunklandschaft gesetzt, die der Bund nicht setzen durfte und die Länder nicht setzen konnten (55).

4.1.5. Kommissionen in der Kontroverse um Telekommunikationspolitik

Insgesamt reagiert die Medienpolitik in der Bundesrepublik auf den zunehmenden Politikbedarf mit Vergrößerung der Unübersichtlichkeit.

Die institutionelle Schwäche der Medienpolitik angesichts gestiegenen Regelungsbedarfs macht sich vor allem bemerkbar durch die Inflation von Kommissionen in der Medienpolitik: Diese schwach formalisierten Gremien sind flexibel zu nutzen und geeignet für den Koordinierungsbedarf zwischen selbständigen Akteuren. Sie sind zu nutzen für die Absicherung von medienpolitischen Entscheidungen, die an der Legitimationsinstanz Parlament vorbei getroffen wurden. Sie sind zur Einbeziehung von Expertenwissen zu nutzen, ohne dafür dauerhaft institutionalisierte Beratungskapazität aufbauen und finanzieren zu müssen.

Kommissionen sind also die Antwort der strukturell schwachen Medienpolitik auf gestiegenen Politikbedarf. Die "Kommissionitis" (Weirich) kann also nicht mit dem Hinweis auf eine Verschleppungsstrategie erklärt werden, sondern damit, daß sich jede medienpolitische Strategie, auch eine Akzelerationsstrategie, schwach formalisierter Gremien bedienen muß und dabei nicht - wie in

anderen Politikbereichen - auf ein institutionalisiertes Segment von Politik und Verwaltung mit einem Haushalt, mit Fachleuten, mit Kompetenzen zurückgreifen kann. In der Medienpolitik wird auf den sprunghaft gestiegenen Bedarf an Regulierung und Koordinierung mit einer Vermehrung von Kommissionen geantwortet - eine Antwort mit begrenzter Aussagekraft (56).

a) Die "Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationswesens" - ein Präzedenzfall

Die "Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationswesens" (KtK) wurde 1974 eingerichtet, um eine politisch konsensfähige und umsetzungstaugliche Telekommunikationspolitik zu entwickeln bzw. deren Akzeptanz zu erhöhen (57). Ihr gelang es bis 1976, das Problem- und Interessengeflecht in einen differenzierten Vorschlag für politische Maßnahmen zu überführen (58). Sie hatte struktur- und medienpolitische Momente unter maßgeblichem Einfluß sozialdemokratischer Konsensstrategien und unter Einbeziehung der Länder (59) zu einem Kompromißpaket geschnürt.

(aa) Der **Vorschlag der KtK** sah drei Ebenen vor:

- Ausbau der technisch verfügbaren bzw. auf Basis der verfügbaren Netze technisch machbaren und ökonomisch sinnvollen Dienstleistungen für die Individualkommunikation (Nutzung des schmalbandigen Kupfervermittlungsnetzes)
- Forschung und Entwicklung in den technisch und ökonomisch noch nicht ausgereiften Bereichen der Telekommunikation (Nutzung des breitbandigen Glasfaservermittlungsnetzes)
- Erprobung technisch verfügbarer Dienstleistungen in der Massenkommunikation (Nutzung des breitbandigen Kupfer-Koaxialverteilnetzes in Form von "Pilotprojekten").

Diese Aufteilung erwies sich als einige Zeit tragfähig. Mit dem ausgeklügelten Kompromiß aus Verschieben und Verkleinern konnten zunächst alle leben. Allerdings traten in der Folge der KtK Entwicklungen auf, die recht bald eine Fortschreibung erforderten.

(ab) Zum einen veränderten sich die technisch-ökonomischen Möglichkeiten im Bereich der **Individualkommunikation** auf dem Weltmarkt schneller und tiefgreifender als erwartet und warfen für die bundesrepublikanische Fernmeldeindustrie nachhaltige Anpassungsprobleme auf. Die von der KtK erst mittelfristig vorgesehene Nutzung von Glasfasernetzen rückte aufgrund des weltweiten Fortschreitens der Digitalisierung auch in die Investitionsplanung der Post ein.

Während die KtK-Forderungen auf der ersten der genannten Ebenen zügig umgesetzt wurden, erwies sich die Bindungskraft des Kompromisses auf der dritten Ebene mit den medienpolitisch besonders sensitiven **Kabelpilotprojekten** als begrenzt (60). Zwar zeigte er sich lebensfähiger, als Skeptiker meinten; immerhin hat er fast 10 Jahre lang die Diskussion geprägt und ist zu großen Teilen auch umgesetzt worden. Aber beide Seiten versuchten, ihn zu umgehen bzw. lediglich die ihnen genehme Seite des Kompromisses zu realisieren (61):

- Die SPD versuchte, die verzögernde Wirkung des Kompromisses zu betonen, ohne den Einstieg in eine Erweiterung des Rundfunksystems machen zu müssen. Das Taktieren um die Kabelpilotprojekte wurde bei ihr zum Teil einer Strategie, die technisch-ökonomischen Möglichkeiten so weit und so lange wie durchsetzbar den privaten Anbietern vorzuenthalten, sie also möglichst den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Individualkommunikation zu reservieren.
- Die Union versuchte hingegen, die Kabelpilotprojekte als Einstieg zu realisieren, ohne den Versuchs- und Erprobungscharakter in Kauf nehmen zu müssen. Sie reihte die ständigen Auseinandersetzungen um die Kabelpilotprojekte in ihre Strategie ein, die das Ziel verfolgte, ihren parteipolitischen Einfluß innerhalb der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu vergrößern und damit über wirkungsvolle Korrekture im Rundfunksystem insgesamt zu verfügen.

(ac) Von daher war die Koordinationsleistung der KtK gegen Ende der 70er Jahre auf allen drei Ebenen aufgebraucht und harrte der **Fortschreibung**:

- Ebene 1 war den veränderten Bedingungen von Welttechnik und Weltmarkt anzupassen: Die grundlegende Modernisierung des Telefonnetzes und nicht mehr der Ausbau analoger Kapazitäten stand zur Debatte.
- Ebene 2 war aus der Phase der Forschung und Entwicklung in die der Planung und der Erprobung zu überführen.
- Ebene 3 war als medienpolitischer Teil zu kurz geraten. Die Kabelpilotprojekte waren nur als Teil eines Gesamtkonzeptes tauglich. Als einzige Klammern der unterschiedlichen medienpolitischen Konzepte waren sie überfordert. In einer Fortschreibung müßte weiter ausgeholt und größere Sorge dafür getragen werden, daß ein Kompromiß auch politische Verbindlichkeit erhielt.

Die KtK hatte einigende Bänder zwischen Struktur- und Medienpolitik, zwischen Bund und Ländern, zwischen Union und SPD, zwischen Regierung und Opposition geflochten und damit das Politikfeld Telekommunikationspolitik nachhaltig strukturiert. Diese Bänder waren aber 1978 sozusagen überdehnt, konnten nicht mehr elastisch und doch stützend die Telekommunikationspolitik der verschiedenen Akteure umschlingen. Immer mehr Aktivitäten wurden außerhalb des in der KtK definierten Rahmens verfolgt. Da mit diesem Wildwuchs nicht nur die Vorzüge einer flexiblen, sondern auch die Nachteile einer ungeordneten Telekommunikationspolitik zunehmend deutlich wurden, erscholl recht bald der Ruf nach einer Fortsetzung der KtK. Einige Anläufe dazu wurden dann auch in den Jahren ab 1978 gemacht.

b) Die "Expertenkommission Neue Medien" als Fortschreibung

Eine Antwort auf die offenen Fragen wurde zum Beispiel in der "Expertenkommission Neue Medien" (EKM) gesucht. Zusammensetzung, Arbeitsweise und inhaltliche Ergebnisse dieser Kommission sichern der EKM einen eigenen Platz zwischen KtK und der Telekommunikations-Enquete. Die EKM wurde Anfang 1980 vom baden-württembergischen Ministerpräsidenten Späth mit maßgeblicher Unterstützung des SDR-Intendanten Bausch einberufen (62). Sie konnte allein deshalb nicht die Nachfolgerin der KtK sein, da sie auf die Initiative einer einzelnen Landesregierung zurückging. Schon deshalb war die EKM selbst bereits ein Bruch der Kompromisse im Anschluß an die KtK, denen zufolge eine Finanzierung der Kabelpilotprojekte durch alle Bundesländer an ein Stillhalten in Sachen Veränderung der Rundfunklandschaft außerhalb der Kabelpilotprojekte geknüpft war.

Viele Fragen hat auch die EKM nicht beantworten können: So hat sie als Expertenkommission eines einzelnen Bundeslandes das Problem der Bund-Länder-Koordination organisatorisch nicht lösen müssen und stellt insofern einen Rückschritt gegenüber der KtK dar. Vor allem aber fand sie kein halbwegs unabhängiges Verhältnis zur aktuellen Politik. Der Vorwurf einer Alibihandlung lag auf der Hand, weil sich zwei medienpolitische Entscheidungen der baden-württembergischen Regierung unmittelbar mit ihr verbanden: Ihr ging voraus, daß Späth seine Beteiligung am Kabelpilotprojekt Mannheim-Ludwigshafen aufkündigte, die als Teil der KtK-Planung seine Einbindung in einen medienpolitischen Grundkonsens gewährleistet hatte. Zum zweiten plazierte die baden-württembergische Landesregierung die Verkündung landeseigener Pläne für ein Kabel-TV, kurz bevor die EKM ihre Ergebnisse präsentieren konnte. Mehrere Mitarbeiter fühlten sich dadurch so desavouiert, daß sie ihre Mitarbeit aufkündigten. Das Image der Kommission wurde stark in Mitleidenschaft gezogen.

Dennoch bildet die EKM eine interessante und vielschichtige Kommission. In ihr wurden trotz Verstrickung in landes- und parteipolitische Kalküle einige Bestandteile eines medienpolitischen Vorgehens entwickelt, das durchaus beanspruchen konnte, eine Fortschreibung des Konzepts der Kabelpilotprojekte zu sein. Eines ihrer Ergebnisse war eine Bestandsaufnahme der Medien in Baden-Württemberg, der sogenannte Medienatlas, der methodisch und empirisch für die weitere Erforschung der bundesdeutschen Kommunikationsstrukturen eine große Bedeutung erlangte. In medienpolitischer Hinsicht war von ihren Ergebnissen vor allem relevant, daß sie - recht unvermittelt - ein Modell für die Erprobung von Kabelfernsehen mit drei Phasen vorschlug, bei dem auf Basis vorhandener Netze schrittweise eine leistungsfähige Infrastruktur für Kabelfernsehen aufgebaut werden sollte. Außerdem diskutierte sie drei unterschiedliche Organisationsmodelle für die Zulassung neuer Medienanbieter. Durch den vorzeitigen Auszug einiger Dissidenten - unter anderem von Hoffmann-Riem, der später Mitglied in der IKT wurde - konnte man den Bericht einmütig verabschieden - mit einer "Schnelligkeit, die Maßstäbe setzt" (63). In vieler Hinsicht steht die EKM in deutlichem Kontrast zur IKT, so daß es erlaubt ist, beide als alternative Fortschreibung der KtK-Tradition zu nennen.

Der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Lothar Späth, hat in der Fortschreibung der KtK nicht nur die EKM, sondern noch weitere Kommissionen zur Fundierung seiner medienpolitischen Alleingänge initiiert. In dem Bericht der "EKOM" (November 1982) wurde die strukturpolitische Seite der Telekommunikation hervorgehoben (64). Daß eine eigene Kommission mit dreißig Mitgliedern aus Verbänden, Industrie und Wissenschaft zu diesem Themenfeld einberufen wurden, zeugt von den Versuchen Späths, sich nicht auf Medienpolitik bzw. auf Kabelfernsehen allein zu beschränken, sondern eine umfassende Telekommunikationspolitik zu betreiben und sich entsprechende Kompetenzen zuzuschreiben.

Abgerundet wurde dies durch eine Expertenkommission, die eine Abschätzung der zukünftigen gesellschaftlichen Entwicklungen generell vornehmen sollte, um auf diese Weise den generellen Rahmen auch für die Entwicklung der Medien zu umreißen (65).

c) Kommissionen im Rahmen der Kabelpilotprojekte

In der Nachfolge der KtK standen auch die Kommissionen, die für die wissenschaftliche Begleitung der einzelnen Kabelpilotprojekte bzw. der Kabelpilotprojekte in ihrer Gesamtheit eingerichtet wurden. Im Dezember 1980 konstituierte sich die Begleitkommission für das Kabelpilotprojekt München (66), im Februar 81 die für das Kabelpilotprojekt Berlin (67). Die wissenschaftliche Begleitkommission (68) für die Kabelpilotprojekte insgesamt, die "Medienkommission der Länder", trat erst 1983, also nach Abschluß der IKT, zusammen. Mit ihnen sollten gesellschaftliche Akteure eingebunden und die wissenschaftliche Begleitung gesichert werden.

Weitere Kommissionen, die im Rahmen der Medienpolitik zum Teil eine gewichtige Rolle spielen, wie zum Beispiel die "Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs" (69), kann ich hier nicht eigens aufführen. Sie haben auch nur einen sehr begrenzten Bezug zur IKT.

d) Forderung nach einer KtK II unglaublich

Alle diese Kommissionen versuchten, den Ansatz der KtK weiterzuführen, und zu einem gewissen Teil kompensierten sie die nachlassende medienpolitische Bindungskraft der KtK-Empfehlungen. Auf der einen Seite gab es durchaus Anstrengungen, ein adäquates medienpolitisches Forum für die auseinanderstrebenden Interessen einzurichten; auf der anderen Seite waren in der Folge der KtK und zunehmend seit 1978 die medienpolitischen Divergenzen zwischen den Parteien so weit fortgeschritten, daß auch schon der Ruf nach einem neuen Forum als entweder bewußte oder unbewußte Unterstützung einer Verschleppungsstrategie oder - auf dem Hintergrund der EKM-Erfahrung - als Täuschungsmanöver interpretiert wurde. Bereits die Forderung nach einem Forum galt als Teil der Divergenzen in der Medienpolitik und nicht als Teil ihrer Überbrückung.

In der Tat wurde die Forderung nach einer Neuauflage der KtK insbesondere von denen erhoben, die keine unmittelbare Handlungsnotwendigkeit, aber stattdessen einen ausreichenden Klärungsbedarf sahen. Wer nicht unter Wissensdefiziten litt, sondern eher Entscheidungsbedarf ortete, sah in übergreifenden Kommissionen größere Risiken als Chancen: Für die notwendige Koordination würden die Institutionen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern bzw. der Bund-Länder-Kooperation ausreichen; für eine weitere Klärung der Gefahren oder des rechtlichen Rahmens gäbe es die Wissenschaft und die gängigen Instrumente für die Vermittlung von Wissen in die Politik. Wenn man aber der Einrichtung einer neuen Kommission weder zur Klärung offener Fragen noch zur Koordination bedurfte, dann konnte die Forderung nach einer Kommission nur bezwecken, weitere Verzögerung und Verhinderung privaten Rundfunks zu kaschieren. Der Ruf aus sozialdemokratischen Kreisen nach einer Kommission als Nachfolgerin der KtK wurde folglich als ein Ruf nach einem weiteren Moratorium interpretiert. Auf der anderen Seite mußten auch Stimmen aus der Union, die eine Kommission forderten, Zweifel erwecken. Wenn die Union in dieser medienpolitischen Situation eine Kommission forderte, dann - so wurde vermutet - nur deshalb, weil sie sich davon Akzeptanzgewinne für ihren medienpolitischen Durchmarsch erhoffte.

Es bot sich also Ende der 70er Jahre keine Gelegenheit, einvernehmlich die Nachfolge der KtK anzutreten. Im medienpolitischen Klima dieser Jahre konnte es nur als Abdeckung eines Moratoriums oder als Alibiveranstaltung interpretiert werden.

Dabei war durchaus Bedarf nach einer Fortschreibung des gemeinsamen Konzepts der KtK vorhanden, aber wer mit dem Hinweis auf diese Notwendigkeit eine Kommission forderte und eventuell gar noch eine Bundeskommission, der mußte - in den Augen des jeweiligen politischen Gegners - noch anderes im Kopf haben, als er verlautbaren ließ. Wer dennoch die Forderung nach einer KtK II aufstellte, brauchte gute Argumente und ein gutes Konzept, um die Ernsthaftigkeit seines Begehrens unter Beweis zu stellen.

4.1.6. Zusammengefaßt: Die Voraussetzungen der Telekommunikations-Enquete

Drei interagierende Entwicklungen führen zu der telekommunikationspolitischen Kontroverse in der Bundesrepublik:

- Das Zusammenwachsen von Telekommunikation und Informatik bildet als Telematik ein technisches Potential, dessen Grenzen nicht abzusehen sind. Digitalisierung und Vernetzung werden zu charakteristischen Kennzeichen der technischen Umstrukturierung überhaupt.
- Entwicklung, Herstellung und Anwendung der Telematik wachsen in eine Schlüsselrolle für die bundesdeutsche Volkswirtschaft und für ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit hinein. Ein Einsatzbereich mit zunehmender Bedeutung sind dabei die Publikumsmedien.
- Telekommunikation wird aus strukturpolitischen und vor allem aus medienpolitischen Gründen zu einem bevorzugten Handlungsfeld der politischen Akteure, vor allem der Parteien, der Regierungen in Bund und Ländern und der zwischen Bund und Ländern vermittelnden Institutionen.

Nachdem Mitte der siebziger Jahre der Telekommunikationspolitik der politischen Akteure in der Bundesrepublik mit den Empfehlungen der KtK noch ein halbwegs einheitliches Konzept zugrundegelegt hatte, spitzte sich die Kontroverse zwischen Bund und Ländern, zwischen "A-Ländern" und "B-Ländern", also zwischen SPD- und Unions-regierten Ländern, und zwischen den Parteien selbst auf ein Patt hin zu. Dabei ist vor allem die gewachsene Sensibilität der Parteien für medienpolitische Belange verantwortlich. Ausdruck dessen waren der sogenannte "Verkabelungsstopp", einzelne Anläufe zu Landesmediengesetzen, Streit um die vereinbarten Kabelpilotprojekte und um ihre Finanzierung sowie vermehrte Einflußnahme auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Die wachsende Kontroversität rührte auch daher, daß es keine leistungsfähigen Institutionen gab, die die notwendige medienpolitische Koordinierung und Regulierung hätten übernehmen können (70).

4.2. Der Verlauf der Telekommunikations-Enquete im Abriß

Holzschnittartig ist nunmehr der Hintergrund für eine Bundestagskommission mit telekommunikationspolitischer Thematik geschildert. Ab Mitte 1979 lassen sich öffentliche Stellungnahmen dokumentieren, die eine derartige Kommission fordern. Aber es kam nicht sofort zur Einsetzung einer Enquete-Kommission, sondern erst in einem zweiten Anlauf gelang es, das Projekt beginnen zu lassen, das letztendlich dann mehr oder weniger scheiterte. In der zweigeteilten Vorgeschichte sind einige Hinweise auf die Gründe für dieses Ende zu finden.

4.2.1. Das politische Umfeld zu Beginn der Diskussion um eine Telekommunikations-Enquete

Der Auftakt der Diskussion um eine Neuauflage der KtK ist dadurch gekennzeichnet, daß er in eine Vorwahlzeit fiel. Die Bundestagswahl im Oktober 1980 warf ihre Schatten bis in den Sommer 1979. Es war nicht abzusehen, mit welchen Blessuren die sozialliberale Koalition aus diesen Wahlen hervorgehen würde. Die ökonomische Situation und ihre absehbare weitere Entwicklung ließen Befürchtungen vor politischen Konsequenzen wachsen: Was an volkswirtschaftlichen Kennziffern steigen sollte, fiel; was fallen sollte, stieg. Die Bundesregierung hatte ein Beschäftigungsprogramm initiiert (71). Als ein Teil dessen war von der Post ein Breitbandverkabelungsprogramm für 11 Städte gestartet worden.

Allgemein befand sich die Bundespost zu diesem Zeitpunkt in einer Umbruchsituation: Die bisher gültige Planung für die Modernisierung der Telekommunikations-Infrastruktur mußte revidiert werden. Sie beruhte auf einer technischen Entwicklungslinie, auf einer ökonomischen Struktur und auf einer politischen Organisation, die alle zusammen nicht mehr gewährleisteten, daß in der Telekommunikation das Weltmarkt- und Welttechnikniveau gehalten werden konnte. Unter dem Eindruck der internationalen Erfahrungen, vor allem aber nach dem Desaster mit dem "Elektronischen Wählerwahlsystem" entschloß man sich bei der Post, die Planung ganz auf die Digitalisierung der Vermittlung abzustellen (72).

Auch in der Medienpolitik waren zum Ende der 70er Jahre unruhige Zeiten angebrochen. Der Dissens zwischen den Parteien hatte sich seit dem Beschluß der Ministerpräsidenten über die Kabelpilotprojekte 1978 verschärft, da vor allem die Finanzierung noch ungeklärt war. Die SPD verabschiedete sich von ihrem früheren Konzept einer aktiven Aneignung der Breitbandverkabelung: Der hessische Ministerpräsident Börner zog das Projekt eines Kabelversuchsgebietes in Kassel zurück; die SPD-geführten Landesregierungen in Berlin und Nordrhein-Westfalen machten keine großen Anstalten, um ihre Pilotprojekte unter Dach und Fach zu bringen. Die Klärung der Pilotprojekt-Finanzierung wurde vor allem von den SPD-Ländern und beim Bund zögerlich angegangen. Die SPD verlegte sich auf eine Strategie des Verzögerns, Verkleinerns und Verhinderns, da es

zu dem Zeitpunkt niemanden in der SPD gab, der ein offensives konsensfähiges Konzept zur Weiterentwicklung der Rundfunklandschaft präsentieren konnte - weder im Parteivorstand, noch in der Geschäftsführung, noch in der SPD-Bundestagsfraktion, noch in den SPD-geführten Landesregierungen.

Auf der anderen Seite beschränkte sich die Union nicht darauf, ihre Pilotprojektpläne zu propagieren und deren Umsetzung vorzubereiten; sie suchte nach weiteren Hebeln, um privaten Anbietern Zugang zum Rundfunkbereich zu verschaffen, und sie verstärkte ihren Druck auf die existierenden Rundfunkanstalten. Höhepunkt dieser Bemühungen war die Androhung Albrechts, den NDR-Staatsvertrag zu kündigen. Als dann auf der anderen Seite das Bundeskabinett am 26.9.1979 eine "Denkpause" verordnete und die Verkabelung der ausgewählten Städte stoppte, erreichte die Zuspitzung der medienpolitischen Kontroverse einen vorläufigen Höhepunkt.

Zur Verschärfung der Auseinandersetzung trugen noch die Differenzen innerhalb der Blöcke bei. Dabei wurden die Auseinandersetzungen innerhalb der Union, die es zum Beispiel aufgrund des Ausscherens Späths, aber auch Albrechts, aus dem Länderkonsens durchaus gab, nicht in dem Maße publik, wie es beim Streit zwischen SPD und FDP um die Medienpolitik der Fall war: Die FDP wollte die Neuen Medien zur dritten Säule des Mediensystems ausbauen, die von privaten, aber nicht von kommerziellen Anbietern gebildet werden sollte. Die Kontroverse zwischen SPD und FDP drückte sich auch in Unterschieden innerhalb der Bundesregierung aus: Auf der einen Seite stand das Bundesministerium des Inneren - für Medienpolitik zuständig und von Baum (FDP) geführt -, auf der anderen Seite standen das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (73) und das Bundeskanzleramt.

Aber auch innerhalb der SPD waren durchaus Stimmen zu vernehmen, die zu größeren medienpolitischen Konzessionen bereit waren, teils um die geöffneten Lücken für die öffentlich-rechtlichen Anbieter zu besetzen, teils aus ökonomischen Überlegungen, um regionale Beschäftigungseffekte zu erzielen, teils, weil sie eine rein defensive medienpolitische Position der Verhinderung als langfristig nicht tragfähig erachteten.

In jeder Hinsicht also waren unruhige Zeiten gegeben: Vorwahlzeit, ökonomische Unsicherheit, beschleunigter technischer Wandel. Inmitten dieses unruhigen Umfeldes spitzte sich die Auseinandersetzung in einem bislang nicht gekannten Maße zu.

4.2.2. Zeittafel 1979-1984

Um einen Überblick über die Geschehnisse in der IKT und um sie herum zu ermöglichen, sind im folgenden die relevanten Ereignisse von 1979 bis 1981 tabellarisch aufgeführt (74).

Medienpolitischer Rahmen

Kommissionsereignisse

1979

- Januar:** Bundestagsplenium debattiert über Aufteilung der Finanzierung der geplanten Kabelpilotprojekte zwischen Bund und Ländern.
FDP-Medienkommission spricht sich für dritte Säule des Mediensystems (Beteiligung Privater am Rundfunk), aber gegen kommerzielle Programme aus.
Bundespost stoppt die Umstellung der Fernmeldevermittlung auf das Elektronische Wählsystem (EWS).
Baden-Württemberg beginnt, aus KPP-Planung auszuscheren.
- März:** Bundespost will unabhängig von Kabelpilotprojekten elf Großstädte verkabeln (2,5 Milliarden DM) und ortsüblich empfangbare Programme einspeisen (Kritik aus SPD und von Bundesländern).
- April:** Debatte im Bundestag über Medienbericht der Bundesregierung.
Bundesregierung plant nicht mehr, ein Presse-rechtsrahmengesetz zu verabschieden.
BMFT und BPM veröffentlichen gemeinsames Programm Technische Kommunikation.
- Mai:** (17.) Von Sell (WDR-Intendant) spricht sich für "Denkpause" und "neutrale Kommission" aus, die sich mit derzeitiger Mediensituation und ihrer zukünftigen Gestaltung befassen soll (erneut am 18.7., 23.8. und 27.8.).
- Juni:** Zahlreiche Stimmen aus allen Parteien, die vor (29.) Bausch (Intendant SDR) spricht sich für Bundesländer-Kommission zur Wirkung der Neuen Medien aus (erneut am 26.9.).
gesellschaftlichen Folgen neuer Medien warnen und öffentliche Diskussionen fordern.

- Juli:** Im BMI (Baum/FDP) kursiert eine Vorlage für ein "Konzept Neue Medien" mit positiver Regelung des Zugangs privater Träger. Unruhe in der Koalition: BMI, BPM und BKA verfolgen unterschiedliche Strategien.
- September:** Späth (BaWü) plant Alleingang beim Kabelfernsehen (3.) (Rückzug aus gemeinsamem Projekt mit Rheinland-Pfalz).
FDP-Medienkommission (Schäfer) fordert "Kommission Neue Medien" zu gesellschaftlichen Folgen unter Beteiligung der Länder (erneut am 7.11. im Bundestag).
Bundeskabinettsbeschuß zur Medienpolitik: Vorentscheidung über Zulassung neuer Medien; "intensiver Dialog mit Bürgern"; "Denkpause"; Bundespost stellt Vollverkabelung der 11 Städte zurück ("Verkabelungsstopp").
- Oktober:** Kooperationsvertrag zwischen Bundesrepublik und Frankreich über Versuche mit direktstrahlenden Satelliten. Klausel sichert medienpolitische Neutralität. Evangelische Kirche fordert "KtK II"
- November:** Debatte, wie auf zu erwartende Luxemburger (13.) Satellitenprogramme zu reagieren sei. CDU-BaWü plant Expertenkommission zur Einführung des Kabelfernsehens in BaWü (begrüßt von SWF).
Verhandlungen um Zukunft des NDR scheitern. Bundeskanzler Schmidt spricht sich für Enquete-Kommission zu Neuen Medien aus.
Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur (22.) Telekommunikationspolitik. SPD-Fraktion beschließt einstimmig, EK zum Thema Neue Medien zu beantragen.
Medienpolitische Fachtagung der SPD mit Absage an (27.) private Anbieter und ausländische Satellitenprogramme. FDP-Fraktion (Schäfer): Bemühung um einen Konsens der Parteien, die Medienpolitik aus dem Wahlkampf herauszuhalten. CDU nennt ihre medienpolitischen Essentials (unter anderem: "grundsätzlich" dafür, aber noch Klärungsbedarf.
Rücknahme des "Verkabelungsstopps"). (29.) Späth kündigt eine Expertenkommission für die offenen Fragen beim Kabelfernsehen an.

Dezember:	FDP veröffentlicht "Liberale Leitlinien Neue Medien".	(14.)	Wehner schlägt Mischnick brieflich eine EK zu "Neuen elektronischen Kommunikationsformen" vor.
		(14.)	Gespräche zwischen Medienpolitikern aus SPD- und FDP-Bundestagsfraktion über EK bleiben ohne Ergebnis.
1980			
Februar:	Kabinett berät über Antwort auf Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Telekommunikation. Kontroversen zwischen SPD-Ressorts und Innenministerium über grenzüberschreitende Satellitenprogramme.	(7.)	Konstituierung der EKM in BaWü. Landesregierung BaWü bietet an, EKM auch für andere Länder und für Bund zu öffnen (erneut am 11.7.).
	Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder mit dem Bundeskanzler zu Medienfragen: Frage der Rundfunkhoheit und des weiteren Vorgehens.	(27.)	Der ARD-Vorsitzende Vöth schlägt Kommission der Länder zur Rundfunkpolitik vor.
		(28.)	Ministerpräsidenten der Länder lehnen "strikt" eine "medienpolitische Enquete-Kommission des Bundestages" ab.
März:	SPD in Rheinland-Pfalz stimmt dem Plan zu, privaten Anbietern Zugang zum Kabelpilotprojekt zu verschaffen. Diskussion um Postmonopol bei Fernmeldeanlagen (insbesondere bei Breitbandverteilnetzen).	(3.)	Schäfer fordert Bund-Länder-Kommission mit Experten zu Neuen Medien (erneut am 21.3. und 27.6.).
April:	Rheinland-Pfalz forciert Vorbereitung des Kabelpilotprojektes in Ludwigshafen. Deutsch-französisches Regierungsabkommen über Zusammenarbeit bei Rundfunksatelliten.		Diskussion um eventuelle Einrichtung eines Medienausschusses des Bundestages (zugeordnet dem Bundespresse- und Informationsamt).
Mai:		(9.)	Koschnick (Bürgermeister Bremen) fordert KiK II.

- Juni:** Feldversuche mit Bildschirmtext in Düsseldorf und (27.) Schwarz-Schilling lehnt Kommission ab.
 Berlin. Versuche von ARD und ZDF mit Videotext.
 Medienpolitische Debatte im Bundestag über Große
 Anfrage der CDU/CSU.
 Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder mit dem
 Bundeskanzler: Diskussion um Finanzierung der
 Kabelpilotprojekte. SPD-Länder und Bundesregierung
 wollen über Finanzierung erreichen, daß während der
 KPP die öffentlich-rechtliche Struktur nicht verändert
 wird.
- Juli:** Landesregierung BaWü will sich aus KPP zurückziehen:
 Neuer ordnungspolitischer Rahmen notwendig, der für
 BaWü Anfang 1981 geschaffen werden soll.
- August:** Neuer Staatsvertrag für NDR.
- September:** Bundestagswahl: Bestätigung der Koalition. (9.) Hoffmann-Riem verläßt EKM: Zweifel an Mög-
 lichkeit für ein wissenschaftlich fundiertes Ur-
 teil.
 (19.) Bausch (EKM) fordert: Keine medienpolitische
 Entscheidung der Landesregierung BaWü,
 bevor Bericht der EKM vorliegt.
- Oktober:** CDU und CSU führen Niederlage bei der (14.) EKM plädiert für Abrücken von Pilotprojekte,
 Bundestagswahl auch auf Einfluß der öffentlich-
 rechtlichen Medien zurück. stattdessen schrittweise Ausbau auf Basis vor-
 handener Netze (Zustimmung von Schäfer -
 FDP).
 Ministerpräsidenten einigen sich grundsätzlich über (16.) Rau (Ministerpräsident NRW) hält am KPP und
 Finanzierung der KPP und über gemeinsame Grundlinie. an gemeinsamen Vorgehen der Länder fest und
 Späth will Landesmediengesetz BaWü zurückstellen, bekommt aber Spielraum für eigene Versuche. plädiert für "gemeinsame Kommission der Län-
 der"

November: "Kronberger Beschluß": Ministerpräsidenten regeln (3.) Finanzierung der KPP ("Kabelgroschen" bei Rundfunkgebühren) und beschließen gemeinsame wissenschaftliche Begleitung. Protokollnotiz von Ernst (13.) Albrecht, daß auch außerhalb der KPP von den Bundesländern eigene medienpolitische Beschlüsse gefaßt werden können, insbesondere in Form von (14.) Landesmediengesetzen.

In den Koalitionsverhandlungen zwischen SPD- und FDP-Fraktion fordert FDP die Zulassung privater (25.) Anbieter. SPD lehnt ab.

Regierungserklärung Bundeskanzler Schmidt: Für publizistische Gewaltenteilung.

Rheinland-Pfalz verabschiedet gesetzliche Grundlage für KPP.

BaWü plant für 1982 eigene Versuche mit eigenen Mitteln.

Haus (Intendant SFB) schlägt "Beratungskommission der Bundesländer" für die KPP vor.

Bahr (SPD) schlägt Bund-Länder-Kommission vor, die Empfehlungen für die Medienzukunft erarbeiten soll.

Ministerpräsidenten planen Medienkommission, die in Begleitung der KPP die Auswirkungen untersuchen soll.

Nöbel (Sprecher der AG Medienpolitik der SPD-Bundestagsfraktion) schlägt EK "Neue Medien und humane Gesellschaft" oder Bund-Länder-Kommission vor (Aufgabenkatalog von 1979).

Dezember:

- (5.) Vertreter der SPD-Landtagsfraktion zieht sich aus EKM zurück: Späth plane den Direkteinstieg in das Kabelfernsehen (am 16.1. schließt sich dem der Vertreter des DGB an).
- (18.) Begleitkommission für das KPP München konstituiert sich (Vorsitzender Witte).

1981

Januar: Schwarz-Schilling proklamiert 1981 zum "Jahr des (27.) medienpolitischen Durchbruchs".

FDP (Schäfer) gegen "Moratorien" und gegen Verzögerungen durch Warten auf Forschungsergebnisse.

(29.) CDU lehnt eine EK des Bundestages zu Medienfragen ab.

Protest von Rau und Börner bei Wehner gegen EK-Planung.

Februar:	SPD: Realisierung der BaWü-Pläne gefährdet (16.) medienpolitischen Konsens. Angebot einer Beteiligung am Satellitenprogramm von (18.) RTL (49%) wird vom BDZV angenommen. SPD (Glotz): "Kriegserklärung". FDP (Verheugen): Aufhebung des Verkabelungsstopps und weitere schnelle medienpoliti- sche Entscheidungen notwendig. Warten auf KPP nicht sinnvoll.	EKM legt Bericht vor (begrüßt von Schäfer - FDP) Begleitkommission für das KPP Berlin konstitu- iert sich.
März:	Medienpolitik Gegenstand von Koalitionsgesprächen und (3.) Kabinettsitzung; "wachsende Meinungsverschiedenheit" zwischen SPD und FDP. Medienkommission der SPD beschließt Akti- onsprogramm zu den neuen Medien im Medienbereich (12.) (Vorrang: Individual- und Geschäftskommunikation; für kleinere KPP, gegen grenzüberschreitende Satellitenpro- (17.) gramme und gegen Sonderwege einzelner Bundesländer). CDU-BaWü konkretisiert ihre Pläne für Kabelfernsehen. Bundesverfassungsgericht eröffnet Verhandlung über die Frage der Zulassung privater Anbieter.	Verständigung der Fraktionen von SPD und FDP auf eine EK "Neue Informations- und Kommu- nikationstechniken" wird bekannt. Stellung- nahme der CDU/CSU-Fraktion steht noch aus. Börner (Ministerpräsident Hessen) entschieden gegen "EK für Neue Medien". Pläne für EK werden präzisiert: Schwarz-Schil- ling Vorsitzender, Paterna stellvertretender Vorsitzender; Gegenstand sollen vor allem rechtliche Trägerschaft für Kabelfernsehen und das Satellitenproblem sein. SPD und FDP bringen Antrag auf Einsetzung der EK in den Bundestag ein. Antrag wird vom Plenum an den Innenausschuß (federführend) und an Forschung/Technologie sowie Post (mitberatend) verwiesen.
April:	Medienpolitische Offensive der CSU und der CDU- (2.) BaWü: in Bälde Landesmediengesetze. Bundeskabinettsbeschluß zur Errichtung eines (8.) Glasfaservermittlungsnetzes.	BDI und BDA gegen "staatliche Denkpause" durch neue Kommission. DJV begrüßt EK. CSU (Linsmeier) "skeptisch" gegenüber EK- Antrag: "Alibiveranstaltung"; Wahrung der Länderrechte und des Zeitrahmens notwendig. SPD-Fraktion (Nöbel) fordert "kooperativen Förderalismus". Medienpolitische Diskussion solle ins "Zentrum der Entscheidungen" verlagert werden. Innenausschuß und die anderen Ausschüsse einstimmig für Einsetzung der EK: Antrag aller Fraktionen. Einsetzungsbeschluß des Bundestages (einstimmig).

Mai:	<p>BIGFON wird vorgestellt. (25.)</p> <p>Nach Wahlniederlage in Berlin ist NRW das einzige SPD-regierte Bundesland, in dem ein KPP geplant ist (27.) ("Erprobung sozialdemokratischer Medienpolitik").</p> <p>CSU (Stoiber) formuliert Essentials für medienpolitischen Konsens (zum Beispiel Aufhebung des "Verkabelungsstopps").</p> <p>Kabinettsklausur zu Medienfragen (Fortsetzung im Juni); Streitfrage ist die Zulassung privater Anbieter; Kompromiß: öffentlich-rechtliches Dach, aber Zulassung Privater. Bund reklamiert Kompetenzen ("Mustergesetzentwurf" für Länder). Bildschirmtext soll bundesweit eingeführt werden.</p> <p>Auch NRW pocht auf Länderhoheit gegenüber dem Bund in Medienfragen.</p> <p>Gespräche zwischen BDZV und ARD/ZDF über Videotext scheitern.</p>	<p>Konstituierung der EK; Arbeitsplanung; Angebot an Länder, sich zu beteiligen.</p> <p>Haase (ZDF-Intendant) begrüßt "Medienkommission des Bundestages": Schritt zum "nationalen Konsens".</p>
Juni:	<p>Konsens der Bundesländer droht zu zerbrechen (5.) (Alleingang Späths), aber alleinige Kompetenz der Länder für Medienpolitik wird bekräftigt. (22.)</p> <p>Urteil des Bundesverfassungsgerichts steckt der Zulassung von privaten Anbietern enge Grenzen. (26.)</p> <p>Weitgehend positives Echo.</p> <p>Kabinett beschließt Aufnahme von Gesprächen mit Ländern zur Sicherung einer einheitlichen Konzeption.</p> <p>Bundesregierung will auf europäische Medienkonvention hinwirken.</p> <p>Bundesweite Einführung von Bildschirmtext wird beschlossen.</p>	<p>Ministerpräsidenten lehnen Teilnahme an "Medienkommission des Bundestages" ab.</p> <p>Nöbel erklärt, die EK solle vorrangig Kompetenzfrage bei Neuen Medien klären.</p> <p>2. Sitzung der EK: Arbeitsplanung.</p>
Juli:	<p>Finanzierung der Kabelpilotprojekte durch Gebühren unklar.</p> <p>CDU/CSU-Länder drängen auf Verkabelung durch Bundespost.</p>	
August:	<p>Beschluß des Bundeskabinetts zur Medienpolitik: Bestätigung der alten Positionen.</p>	

- September:** Regionalisierungspläne des WDR. (11.) 3. Sitzung der EK: Bildung von Unterkommissionen; Vorbereitung der Anhörung und der Reisen.
- Oktober:** Bundesregierung lehnt mit Hinweis auf künftigen Bericht der IKT die Vorlage eines weiteren Medienberichts ab. (7.)
Antrag der CDU/CSU auf Aufhebung des Verkabelungsstopps. (29.)
(30.) 1. Sitzung der UK-Wirtschaft.
Medienbericht der Bundesregierung soll erst nach EK-Bericht erscheinen.
4. Sitzung der EK: Anhörung "Technik" der EK zum Thema: "Welche Kommunikationsdienste und -techniken zeichnen sich ab bzw. sind realisiert?"
1. Sitzung der UK-Recht.
- November:** Länder streben einheitliche Regelung bei Bildschirmtext (10.)
und beim Satelliten-TV an. (13.) 1. Sitzung der UK-Nutzung.
Bundeskanzler Schmidt schlägt wechselseitige Interessenbegrenzung von Verlegern und Rundfunkanstalten vor. 5. Sitzung der EK: Auswertung der Anhörung "Technik"; Vorbereitung der Anhörung "Wirtschaft".
Beginn des KPP Ludwigshafen verzögert sich.
Gesetzliche Grundlage wird gelegt.
- Dezember:** SPD forciert gesellschaftliche Diskussion über Wirkungen neuer Medien durch das Forum "Kinder und Fernsehen".
"Monrepos-Runde": Landesregierung BaWü, Intendanten und Verleger debattieren über Kooperation (weitere Treffen im Januar 1982).

1982

- Januar:** Bundespost forciert Einführung von BIGFON. (15.) Paterna (SPD) fordert Vorrang bei Postinvestitionen für Individual-/Geschäftskommunikation. 6. Sitzung: Vorbereitung der Anhörungen "Wirtschaft" und "Nutzung". Berichtsentwurf der Unterkommission "Technik" zu Feststellungen und Erläuterungen im Bereich Technik.
- Februar:** Start des BIGFON-Systemversuchs in Düsseldorf. (12.) 7./8. Sitzung: Anhörung "Wirtschaft".
Reise nach Kanada und USA.

März:	<p>Publikation der ISDN-Planung. (14.)</p> <p>Entwurf für ein Landesmediengesetz in BaWü ("außenplurales Modell"); medienpolitische Relevanz wird relativiert: Entwurf sei als Diskussionsgrundlage für Konferenz der Ministerpräsidenten gedacht und betone die Individualkommunikation. (26.)</p>	<p>Leitung des Sekretariats wechselt von Kretschmer auf Heymer.</p> <p>Reise nach Großbritannien.</p> <p>9./10. Sitzung: Anhörung "Nutzung und Auswirkungen"</p> <p>Reise nach Japan.</p>
April:	<p>Börner (Ministerpräsident Hessen) droht mit Rückzug aus Finanzierungskonsens aufgrund des Landesmediengesetzes BaWü. (29/30.)</p> <p>Länder einigen sich auf Erhöhung der Rundfunkgebühren einschließlich "Kabelgroschen" (Staatsvertrag im Juli). Erste Private Fernsehgesellschaft von Verlegern gegründet.</p> <p>Matthöfer wird als Nachfolger von Gscheidle Postminister.</p>	<p>11. Sitzung: Zwischenberichte der Unterkommissionen; Vorlage des Entwurfs zu einem Berichtsteil mit "Feststellungen und Erläuterungen" der Unterkommission "Technik".</p>
Mai:	<p>Parlamentarischer Vorstoß der CDU/CSU-Fraktion zur Aufhebung des "Verkabelungsstopps". (14.)</p>	<p>Reise nach Italien</p> <p>Späth plant Expertenkommission zu Telekommunikation (EKOM)</p> <p>12. Sitzung: "Feststellungen und Erläuterungen" zu "Technik" werden verabschiedet. Arbeitsprogramm für Unterkommission "Wirtschaft" und "Nutzung" wird verabschiedet.</p> <p>Vollständiger Schlußbericht wird für September geplant.</p>
Juni:	<p>SPD bemüht sich um konstruktiven und offensiven Ansatz: Gesetzentwurf für KPP Dortmund. (10.)</p> <p>Große Anfrage der SPD und FDP zur Mikroelektronik im Bundestag. (24.)</p> <p>(25.)</p>	<p>13. Sitzung: EK verschiebt Abgabe des Berichts von September auf November.</p> <p>Auseinandersetzungen in der UK-Recht spitzen sich zu.</p> <p>14. Sitzung: "Feststellungen und Erläuterungen" zu "Wirtschaft" werden weitgehend im Konsens verabschiedet.</p>
Juli:	<p>Stadt-TV in Koblenz.</p> <p>Post plant 300 Millionen DM pro Jahr für Breitbandverteilkabelung.</p> <p>Kooperation zwischen Rundfunkanstalten und Verlegern bei Satelliten-TV erwogen.</p>	

August:	"Monrepos-Runde" einigt sich auf Standorte für lokale Versuche und Programmumfang. CDU-Hessen legt Aktionsprogramm und Entwurf für Landesmediengesetz vor.	(9.)	AEG-Vorstandsvorsitzender Dürr beantragt Vergleichsverfahren.
September:		(10.)	15. Sitzung: Kommission beabsichtigt, bis zum Dezember den Bericht vorzulegen.
Oktober:	Regierungswechsel: Schwarz-Schilling wird Postminister und verdoppelt Ansatz für Breitbandverkabelung im Haushalt der Post. Ministerpräsidenten einigen sich auf Staatsvertrag über Bildschirmtext und auf Vorgaben für die Belegung der Rundfunksatelliten, nicht aber auf Ordnungsrahmen für Kabelfernsehen.	(3.) (19./20.) (28./29.)	Schwarz-Schilling legt Vorsitz nieder und scheidet aus EK aus (Nachrücker: Laufs - CDU Letzte Sitzung der UK-Nutzung. 16. Sitzung der EK: Linsmeier (CSU) übernimmt Vorsitz; Beratung der "Feststellungen und Erläuterungen" zu "Nutzung" und Verabschiedung eines Teils davon. Prognos-AG (Schrape) wird beauftragt, konsensfähige Fassung des Zwischenberichts zu erstellen.
November:	Niedersachsen legt Entwurf für Landesmediengesetz vor und forciert Verkabelung. Im Bundestag wird Schwarz-Schilling wegen seiner Beteiligung an Kabelgesellschaft angegriffen.	(12.)	Bericht der EKOM (BaWü) zur Breitbandkommunikation wird vorgelegt. 17. Sitzung: Auf Vorschlag von Schrape beschließt die Kommission, sich bei noch nicht verabschiedeten Berichtsteilen auf eine Darstellung des Sachstandes und der Kontroversen zu beschränken und auf Empfehlungen zu verzichten.
		(19.)	Letzte Sitzung der UK-Recht.
		(20.)	Letzte Sitzung der UK-Wirtschaft.

- Dezember:** Aktuelle Stunde im Bundestag zur Netzaus- (1.) Statt Dübber (SPD) nun Börnsen
baustrategie der Bundespost (weitere persönliche (SPD) Mitglied.
Vorwürfe gegen Schwarz-Schilling). (3.) 18. Sitzung: Inhaltliche Arbeit nicht
mehr möglich, nur noch
Festlegung des weiteren Verfah-
rens.
(14.) Stellungnahmen zum Entwurf des
Sachstandsberichts werden von
den Kommissionsmitgliedern
eingeholt.
- 1983**
- Januar:** (24.) 19. Sitzung: Kommission beschließt,
"Arbeitsdokumentation" zusammenzustellen
aus verabschiedeten, beratenen und in die
Unterkommissionen eingebrachten Texten mit
Stellungnahmen. Redaktion liegt weitgehend
bei der Prognos AG (Schrape). Bildung einer
Rumpfkommision und eines Verfahrens zur
Berichtserstellung.
(30.) Bilanz der EK vor "Münchener Kreis". Hoff-
mann-Riem: "Gescheitert".
- Februar:** Ministerpräsidenten können sich nicht auf (4.) Ministerpräsidenten einigen sich auf Zusammen-
ordnungspolitischen Rahmen für neue Medien einigen. setzung der wissenschaftlichen Begleitkommis-
sion für die Kabelpilotprojekte.
(17.) Unionsabgeordnete veröffentlichen "Sieben-
Punkte-Programm" als Schlußfolgerung aus der
Arbeit der EK (u.a. Empfehlung, als ersten
Schritt Lokalrundfunk zuzulassen).
- März:** Bundestagswahlen: Bestätigung der Koalition. (9.) Obleute der Bundestagsfraktionen in der IKT
Ministerpräsidenten unterzeichnen Staatsvertrag über klären auf einer internen Sitzung weiteres Re-
Bildschirmtext und beschließen Einsetzung einer daktionsverfahren.
Medienkommission der Länder zur Vorbereitung, (10.) 20. (letzte) Sitzung der IKT: Bericht liegt noch
Begleitung und Auswertung der KPP. nicht vollständig vor; "Arbeitsdokumentation"
soll "Zwischenbericht" sein.
(17.) Obleutesitzung mit Redaktionsaufgaben.
(28.) Abgabe der "Arbeitsdokumentation" bzw.
"Zwischenbericht" beim
Bundestagspräsidenten.

- April:** Glotz signalisiert Bewegung in der Medienpolitik der SPD.
- Mai:** Ministerpräsidenten können sich erneut nicht einigen. (19.) Ministerpräsidenten beschließen eine "Medienkommission der Länder zur wissenschaftlichen Begleitung der vier KPP".
(24.) Veröffentlichung des Berichts
- Juni:** Weitere Bewegung in der SPD-Medienpolitik (24.) Behandlung des Berichts im Plenum; Überweisung an Innenausschuß (federführend) und an Recht, Wirtschaft, Forschung/Technologie und Post (beratend).
(insbesondere in Hamburg und Schleswig-Holstein).
- November:** Post gibt Errichtung eines deutschen Fernmel- (2.) Letztes parlamentarisches
desatelliten in Auftrag. Lebenszeichen: SPD
fordert Stellungnahme der
Bundesregierung zum
Bericht der IKT.

1984

- Januar:** Bundespost beschließt langfristiges Konzept zur Weiterentwicklung der Fernmeldeinfrastruktur: ISDN-Breitband-ISDN-IBFN.
Start des KPP Ludwigshafen.
RTL sendet terrestrisch in die Bundesrepublik (mit Beteiligung von Bertelsmann).
- Februar:** SPD-Medienkommission beschließt "Medienpolitisches (10.) Konstituierende Sitzung der Medienkommission
Aktionsprogramm". der Länder (75).
- März:** Medienpolitischer Kongress der SPD. Abkehr vom Nein zum privaten Rundfunk.
- April:** Münchener KPP nimmt Sendebetrieb auf.
- Mai:** SPD-Bundesparteitag: Zulassung von Privaten bei Garantien für öffentlich-rechtlichen Rundfunk und Binnenpluralismus der Privaten.

Juni: Arbeitsgruppe der Ministerpräsidenten unter Leitung von Späth und von Dohnanyi einigt sich auf Grundsätze für einen Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (76).
CDU uneins über Alternative Satellit und Kabel.

November: Grundsätzliche Einigung der Ministerpräsidenten in Bremerhaven über den Ordnungsrahmen für neue Medien.

4.2.3. Vorgeschichte: Erfolgreicher erster Anlauf

a) Erste Vorschläge für eine Kommission

In die gegen Ende der 70er Jahre politisch und insbesondere medienpolitisch recht angespannte Situation hinein wurden diverse Kommissionsvorschläge lanciert. Bei den ersten vernehmbaren Rufen nach einer neuen Kommission ist nicht klar, wer den Forderungen zufolge wen mit welchem Ziel worüber wie beraten sollte. Vor allem die Rundfunkintendanten Bausch (77) und von Sell (77a) forderten Mitte 1979 eine medienpolitische Kommission und bezogen sich auf das Vorbild KtK, die zur Erneuerung anstünde. Auch in der Folge wurde bei den einzelnen Vorschlägen nicht immer klar definiert, auf welcher politischen Ebene, mit welcher Form der Expertenbeteiligung und ob zu einem spezifischen Aspekt von neuen Medien oder mit generellem Zuschnitt die vorgeschlagene Kommission eingesetzt werden sollte. Die verschiedenen Vorschläge konnten jeweils einige Unterstützung mobilisieren.

Insgesamt sind vier Vorstöße in dieser Richtung während der zweiten Hälfte 1979 zu identifizieren: Den ersten machten, wie gesagt, die Rundfunkintendanten. Sie hatten wohl vor allem Interesse daran, in die medienpolitische Entwicklung, deren Brisanz zusehends wuchs, ein wenig Ruhe einkehren zu lassen und selbst mit dabei zu sein, wenn über die telekommunikationspolitische Zukunft beratschlagt wird. Vor allem sollten die aus dem KtK-Konsens ausbrechenden Länder mit CDU-Regierungen, Niedersachsen und Baden-Württemberg, pazifiziert werden. Der Bausch-Vorschlag einer Bund-Länder-Kommission zu Wirkungsfragen der - wie es recht bald hieß - "Neuen Medien" verband sich dann allerdings rasch mit einem weiteren Vorschlag, mit dem von Ministerpräsident Späth, der im November 1979 für Baden-Württemberg eine Kommission, die bereits beschriebene EKM, zusammen mit Bausch ins Leben rief (78) und so den Vorstoß Bauschs politisch nutzte.

Der dritte Vorschlag, der zunächst recht große Aufmerksamkeit auf sich zog, kam vom medienpolitischen Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion Schäfer (79). Was er mit seinem Vorschlag einer Kommission bezweckte, ist nicht genau auszumachen. Dieser Vorschlag wurde von der SPD aufgegriffen. Im Herbst 1979 mehrten sich die Stimmen, die eine Kommission auf Bundesebene forderten; die SPD-Bundestagsfraktion und sogar Helmut Schmidt persönlich äußerten sich positiv dazu (80). Allerdings hatte Helmut Schmidt tatsächlich eine Kommission im Auge, die das Problem der Neuen Medien behandelte, während die Verlautbarungen aus der SPD-Bundestagsfraktion eher auf eine Kommission deuteten, die sich um Informationstechnik mit besonderer Berücksichtigung ihrer Nutzung im Produktionsbereich kümmern sollte (81).

Aus den vier Vorschlägen entwickelten sich zwei lebensfähige Projekte: Ein Projekt wurde auf Landesebene, in Baden-Württemberg, mit der EKM-Gründung verwirklicht. Ein zweites Projekt wurde aus der SPD und der FDP heraus auf Bundesebene lanciert und schon bald Enquete-Kommission genannt. Vermutlich hoffte man, nun mit einer EK zu Neuen Medien neben der zur Kernenergie einen weiteren Stabilisierungsfaktor in der innerparlamentarischen Diskussion plazieren zu können (82). Warum nun wer und wann auf den Gedanken einer **Enquete**-Kommission zu Neuen Medien verfallen war, weiß ich nicht exakt zu sagen. Aber es kam auf der Bundesebene in jener, der 8. Legislaturperiode nicht zur Einrichtung einer solchen parlamentarischen Kommission. Am 14.12.1979 fand noch einmal ein Gespräch zwischen Vertretern der SPD- und FDP-Fraktion statt, bei dem aber - trotz der vielen befürwortenden Stimmen - keine Einigung über die Einrichtung einer EK erzielt werden konnte (83).

b) Keine Kommission auf Bundesebene: Gründe

(ba) Ein gewichtiger Grund für das vorläufige Ende des EK-Projekts 1979 liegt darin, daß die **Länder** relativ rasch abgewinkt und auch die SPD-geführten Landesregierungen sich explizit gegen eine Bundeskommission zu Medienfragen ausgesprochen hatten (84). Denn es war ein politisch vordringliches Ziel, mit einer übergreifenden Kommission die Unruhe in den Ländern zu dämpfen und diejenigen, die am Gitter des bisherigen medienpolitischen Konsenses rüttelten, einzubinden. Wenn sich dies nicht machen ließ, weil sie noch nicht einmal teilnehmen wollten, entfiel eines der Hauptmomente für die Einsetzung (85).

(bb) Vor allem aber fehlte wohl die politische Kraft und mit ihr die soziale Gruppierung, von der die Einrichtung einer Enquete-Kommission zu Neuen Medien mit aller Kraft gegen die vielfältigen Widerstände vorangetrieben worden wäre. Es war in den **Regierungsfractionen** keine existentielle Notwendigkeit gegeben, eine EK mit dieser Thematik einzurichten: **Weder** war die SPD-Fraktion intern in dieser Frage derart angespannt, daß es - wie in der Frage der Kernenergie - dringend einer Entspannung bedurft hätte; Streit gab es in der Fraktion in dieser Frage nicht, allenfalls Differenzen über den einzuschlagenden Weg. **Noch** nahm die Auseinandersetzung mit dem Koalitionspartner bedrohliche Züge an. Zwar hatte sie die Grenze zur Öffentlichkeit überschritten und

war publizistisch bemerkt worden (86). Es wurden Koalitionsgespräche und Kabinettsklausuren notwendig. Medienpolitik avancierte zum Gegenstand widersprüchlicher Verlaufbarungen aus der Regierung und aus den die Regierung tragenden Bundestagsfraktionen. Die Union versuchte, das Feuer zu schüren, aber eine Bedrohung für die Koalition ging von diesem Streitpunkt zu keinem Zeitpunkt aus.

Vor allem aber würde man, um den Zwist in der Koalition beizulegen, nicht unbedingt den Weg einer EK wählen, einen Weg, bei dem, um eine englische Redensart anzuwenden, das Kamel - die Union - seine Nase im Zelt haben würde und unberechenbare Experten mitstimmen könnten. Alles, was brisant werden könnte in der und für die Regierung, überließ man nicht freiwillig dem Parlament. Dafür bedurfte es eigener Mittel und Wege. So wurde auch in dieser Frage verfahren; zum Beispiel wurde eine Klausurtagung des Kabinetts zu Medienfragen eigens anberaumt. Daß eine EK des Parlaments sozusagen als think-tank für die Regierung dienen könnte, erscheint fast absurd, denn die beteiligten Ressorts wären in einer EK nur mittelbar vertreten gewesen. Von daher ist - um dieses hier einmal allgemein zu formulieren - der Grund für die Einsetzung einer EK nicht allein darin zu suchen, daß ein Problem der Regierung auf den Nägeln brennt - dies kann sogar eher ein Grund dafür sein, ein Problem dem Zugriff des Parlaments zu entziehen. Eine andere Konstellation ergibt sich allerdings dann, wenn die Hitze, die das Problem auf den Nägeln brennen läßt, direkt vom Parlament bzw. von den Regierungsfractionen selbst ausgeht, wie es bei der Kernenergie der Fall war. Dann ist auch der Bundestag der richtige Ort, um Mittel und Wege zu finden, mit denen sich brisante Probleme entschärfen lassen.

Einen Grund, die Glut aufzuschüren und zwischen die Regierungsfractionen öffentlich sichtbare Keile zu treiben, hatte allenfalls die **Union**, und die hielt nicht allzuviel von Kommissionen und erst recht nicht viel von Kommissionen auf Bundesebene im Medienbereich. Umgekehrt war auch aus Sicht der Regierung politisch mit einer EK bei der Union wenig zu bewirken: Es war nicht zu erwarten, daß hier Bündnispartner gewonnen oder interne Widersprüche vertieft werden könnten.

Wenn es keinen lockenden oder drängenden politischen Grund für eine EK gab, weder Streit in der SPD-Fraktion oder zwischen den Regierungsfractionen, noch mögliche Einbruchstellen in die Union, dann mußte sich das Engagement für eine EK in Grenzen halten. Es blieb als politisch bedenkenswerte Überlegung, mit einer EK eine Begründung für das vom Kabinett verlängerte Moratorium in der Kupferkoaxial-Verkabelung geben zu können, es propagandistisch abzusichern und Zeit zu gewinnen.

Aber das sind politische Ziele, die eine positive Entscheidung für eine EK allenfalls zusätzlich abstützen, die politische Kräfte davon abbringen können, etwas gegen eine geplante EK zu unternehmen. Diese Argumente reichen aber nicht aus, um jemanden von der politischen Notwendigkeit der Einsetzung einer EK zu überzeugen, ihn gar sich derart engagieren zu lassen, daß die zahlreichen Widerstände überwunden werden können, die sich der Einrichtung jeder EK in dem komplexen Gefüge der Fraktionen, der Koalition, der Ausschüsse und dem Plenum entgegenstellten.

Man war also im Rahmen der SPD- und der FDP-Fraktion wohl **nicht gegen** eine EK (87) mit dem Thema Neue Medien, aber man war auch **nicht** in einem Maße **dafür**, daß es politisch ausgereicht hätte.

Zudem gibt es für Medienpolitik auch keine organisatorische Basis im Bundestag. Da der Bund über keine originären medienpolitischen Kompetenzen verfügt, ist dieses Politikfeld nur schwach vertreten. Außerdem liegt Telekommunikationspolitik auch noch auf der Grenze von Innenpolitik und Postpolitik - deshalb wurde die Forderung nach einer EK auch nicht von einer einheitlich auftretenden Parlamentarierlobby erhoben.

(bc) Von daher hatte es niemand mit der Umsetzung des EK-Vorschlags sonderlich eilig, wodurch man dann aber in **Zeitnot** kam: Ein pragmatischer Grund der Nicht-Einsetzung in der 8. Legislaturperiode ist darin zu sehen, daß es nach der Weihnachtspause 1979 zu spät war, den Antrag auf eine EK einzubringen. Bis eine Konstituierung hätte erfolgen können, wäre es mindestens März 1980 geworden. Angesichts der Sommerpause und der Wahlen im Oktober hätte die Kommission allenfalls noch vier Monate arbeiten können. Dies wäre weder für kognitive noch für politische Zwecke ein ausreichender Zeitraum gewesen.

(bd) Von daher verschwand der Vorschlag einer Bundes-Enquete zunächst einmal in der politischen Versenkung, auch - um den genannten Gründen noch einen letzten hinzuzufügen - deshalb, weil die **Einsetzung der EKM** rasch voran kam: Denn die EKM hat unter allen den genannten Problemen und Widerständen (Länder, Union, Zeit, fehlendes Engagement) nicht zu leiden. Der Vorschlag von Bausch war von politischer Seite aufgegriffen worden, weil sich konkrete politische Interessen der Landesregierung mit einer Kommission verbanden: Diese Kommission sollte die medienpolitischen Aktivitäten der Staatskanzlei abdecken. Sie wurde entsprechend rasch gegründet. Späth machte das Angebot, sie für Bund und weitere Bundesländer zu öffnen, was aber nicht aufgegriffen wurde (88).

Es ist eine Überlegung wert, ob aus der EKM eine KtK II hätte entstehen können. Wenn Späth die EKM nicht derart offensichtlich instrumentalisiert hätte und sich in der Vorbereitung um weitere Unterstützung bemüht hätte, wäre dies meines Erachtens durchaus möglich gewesen. Die Voraussetzungen - Länderorientierung, Einbindung der Union, Ausstattung, Motivation der Mitglieder, Herangehensweise - waren gegeben. Zumindest hat sie Ressourcen absorbiert, die dann bei den anderen Anläufen zu einem konsensfähigen medienpolitischen Konzept fehlten (89). Es bleibt fraglich, wie ein koordiniertes Nebeneinander von Bundes- und Landeskommission hätte aussehen können oder ob man die Ansätze vielleicht fruchtbar hätte zusammenführen können. Vorstellbar ist dies, und einige Defizite, die durch das Neben- und Nacheinander der Kommissionen verursacht wurden, wären vermieden worden. Eine Zusammenführung der Planungen und Initiativen wäre davon abhängig gewesen, ob es dafür eine tragfähige Lobby gegeben hätte. Dies bleibt fraglich, denn die EKM war getragen von dem Ziel Späths, einen Vorhang vor seine landesspezifischen Medienpläne zu ziehen, was mit einer übergreifenden Kommission nicht unbedingt möglich gewesen wäre.

Jedenfalls war mit der Arbeitsaufnahme der EKM dem Vorschlag für eine umfassende Kommission zwar für eine Zeitlang der Wind aus den Segeln genommen, aber dieser Vorschlag war noch nicht vom Tisch. Das rasche Ende der EKM ließ die Stimmen wieder lauter werden. Die einzelnen Varianten der Vorschläge lassen keine gemeinsame Linie erkennen: Ob Experten- oder gemischte Kommission, ob Bundes- oder Bund-Länder-Kommission, ob zu den Folgen oder zur rechtlichen Organisation von Neuen Medien - die Konzepte blieben zumeist vage und widersprüchlich.

Es war auch nicht so, daß nach dem gescheiterten Versuch Ende 1979 nun allgemein eine Bundestags-Enquete für die nächste Legislaturperiode gefordert worden wäre; die Vorschläge blieben auch weiterhin organisatorisch unscharf (90). Daß aber die Forderung nach einer EK wieder auftauchte, belegt, sie wurde im ersten Durchgang nicht explizit zu den Akten gelegt wurde, sondern 1979 eher hintangestellt, und dies aus den dargelegten Gründen: weil keiner so richtig dafür war, nicht, weil jemand vehement dagegen gewesen wäre.

(be) Es ist spekulativ, dem wenigen, was über diese erste, bereits im Vorfeld gescheiterte Runde der EK-Einsetzung bekannt ist, nicht nur Gründe für dieses Scheitern entnehmen zu wollen, sondern auch noch in dieser ersten Runde nach **Alternativen** für den späteren Verlauf der IKT suchen zu wollen. Nur soviel: Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß, wenn im ersten Anlauf die Einsetzung der EK gelungen wäre, die EK einen völlig anderen Verlauf genommen hätte, als sie es dann später getan hat. Von den politischen Rahmenbedingungen her hätten sich - Beispiel Länderabstimmung - keine Unterschiede gegenüber 1981 ergeben. Allenfalls die Zeit ist ein Faktor von Belang: Die EK wäre nicht in einen Regierungswechsel hineingeraten. Da sie aber in den verbleibenden Monaten der achten Legislaturperiode nicht hätte fertig werden können, hätte sie entweder in der neunten Legislaturperiode neu eingesetzt werden müssen, um dann eventuell doch zu einem späteren Zeitpunkt mit ihrer Arbeit in den Regierungswechsel hineinzugeraten, oder man hätte sie zu einem frühen Zeitpunkt beendet, wenn deutlich geworden wäre, daß ihre Arbeit kognitiv und politisch wenig fruchtet.

4.2.4. Eine parlamentarische Medienkommission: Erfolg in der zweiten Runde

a) Nach der Wahl: Relative Ruhe

Zu Beginn der neunten Legislaturperiode, zur Jahreswende 1980/81, war die politische Situation wesentlich entspannter als ein Jahr zuvor. Die Bundestagswahlen hatten die Regierungskoalition erneut bestätigt (91). Daß die Gemeinsamkeiten zwischen den Regierungsparteien mittlerweile bedrohlich geschrumpft waren, würde sich erst mit dem Nahen des nächsten Bundestagswahltermins zeigen. Nun aber war die Koalition zunächst einmal stabilisiert.

Die Bundespost hatte ihre Umorientierung eingeleitet, und eine neue Entwicklungsrichtung wurde deutlich. Das Projekt BIGFON, die Anwendung von Glasfaser im Ortsnetz, wurde vorbereitet (92), die Umstellung auf digitale Vermittlung war in Angriff genommen worden, neue Telekommunikationsdienste standen vor der Einführung. Der strukturpolitisch gebotene Umbruch in der Telekommunikationsinfrastruktur schien gemeistert und dies aus eigener Kraft, ohne daß es wie zu Beginn der siebziger Jahre eines externen Hebels wie der KtK bedurft hätte und ohne daß dazu parlamentarische Weichen gestellt worden wären. Die Kooperation zwischen Bundespostministerium und BMFT hatte mit dem Programm "Technische Kommunikation" einen ersten Ausdruck gefunden (93).

Auch in der Medienpolitik verschob sich einiges zwischen 1979 und 1980: Die medienpolitische Kontroverse spitzte sich nicht weiter zu, sondern schien sich sogar an einigen Frontabschnitten zu entspannen. Es wurde ein neuer NDR-Staatsvertrag geschlossen. Die Ministerpräsidenten einigten sich im November 1980 auf einen Finanzierungsmodus für die Kabelpilotprojekte (94). Aber selbst, wenn die Schärfe der medienpolitischen Auseinandersetzungen, die das Jahr 1979 gekennzeichnet hatte, 1980 nicht wieder erreicht wurde, blieb der Dissens groß, und die medienpolitische Agenda war voll mit Konfliktpunkten: Schwarz-Schilling, der medienpolitische Sprecher der Bundestagsfraktion der CDU/CSU, erklärte 1981 zum Jahr des "medienpolitischen Durchbruchs" (95); Späth war in Baden Württemberg weiterhin auf dem Sprung, er wollte aus dem Korsett der KtK- bzw. Ländervereinbarungen ausbrechen (96). Innerhalb der Regierungskoalition im Bund herrschten weiterhin Meinungsverschiedenheiten über die nach wie vor taktierende Medienpolitik der Regierung (97), und auch innerhalb der SPD blieben die Kontroversen, vor allem um das Verhältnis zu möglichen privaten Anbietern, unausgeräumt (98). Von daher waren auch zu diesem Zeitpunkt der fragile Konsens der Länder und die medienpolitische Ruhe auf Bundesebene immer wieder bedroht.

b) Anlaß: Pläne für ein Satellitenfernsehen

Dies alles aber wurde in den Schatten gestellt von dem brisanten Vorhaben einer Kooperation zwischen dem BDZV (Bund Deutscher Zeitungsverleger) mit RTL (Radio-Television-Luxemburg) (99). Mit dem Bekanntwerden der Pläne für ein gemeinsames Satellitenprogramm wurde die Medienlandschaft von einer Seite aufgerollt, von der man es nicht erwartet hätte (100). Die Reaktionen fielen dementsprechend heftig aus: "Ende des medienpolitischen Grundkonsenses" ist noch eine gelinde Vokabel (101). Es wurde den Medienpolitikern der SPD schlagartig deutlich, daß mit einer reinen Defensivhaltung, die Entscheidungen nur zu verhindern sucht, sich die Dinge nicht von selbst erledigen würden und dies keine Medienpolitik über den Tag hinaus hergab. Von interessierter Seite würden immer Mittel und Wege gefunden werden, mit denen die politischen Behinderungen umgangen werden könnten.

Die Entwicklungen konnten offensichtlich nicht mehr von Seiten der Bundesregierung beeinflußt und gehemmt werden: Satelliten-TV, Stadtfernsehen, die Aktivitäten einiger Bundesländer,

die rasante Verbreitung der Videorecorder und anderes mehr. Es war an der Zeit, daß einige grundlegende medienpolitische Entscheidungen getroffen wurden. Die FDP drängte demsprechend auf eine Umkehr in den medienpolitischen Entscheidungen ("Verkabelungsstopp aufheben") (102). Daran entzündeten sich Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Koalition (103).

Von daher lag für die SPD die Notwendigkeit eines tragfähigen Konzepts jenseits der bloßen Verweigerung offen zutage (104). Doch dabei galt ebenso wie bei der ersten Runde: Die SPD würde ihre medienpolitischen Konzepte nicht von einer Parlamentskommission entwickeln lassen wollen (105). Der Bedarf nach Beratungstätigkeit wuchs, konnte aber nicht in parlamentarisch-institutionalisierter Form gedeckt werden.

Allerdings bedurfte ein neues tragfähiges Konzept, wo immer es auch in der Partei entwickelt werden würde, des Umdenkens; und ein Umdenken innerhalb der Grenzen parteilicher Gremien bedurfte der Zeit und die wiederum der politischen Rückendeckung. Folglich bestand auf Seiten der SPD durchaus ein durch die Ereignisse gesteigener Bedarf an einer Instanz, mit der sich begründet Zeit gewinnen ließ. Von daher erhielten die Pläne für eine parlamentarische Kommission zur Medienpolitik im Jahre 1980 auch von Seiten der SPD neuen Auftrieb (106).

Diese Pläne hatten aber zu berücksichtigen, daß mittlerweile einige neue Erfahrungen mit Kommissionen vorlagen und daß auch anderweitig Kommissionen geplant waren:

- Die EKM hatte einige Problemaspekte aufgearbeitet, hatte aber andererseits den Kommissionsgedanken als eine wohlfeile Alibiveranstaltung diskreditiert.
- Die Ministerpräsidenten hatten sich in ihrem Beschluß über die Finanzierung der Kabelpilotprojekte auf eine Expertenkommission geeinigt, die die Projekte begleitend auswerten sollte.
- Jedes KPP sollte durch eine Expertenkommission begleitet werden.

Dennoch waren die Stimmen zahlreich, unter anderem auch wieder aus der FDP, die über die anderenorts wahrgenommenen Aufgaben hinaus eine Kommission forderten und zwar im parlamentarischen Rahmen (107). Zunächst wandte sich die Union gegen eine parlamentarische Kommission und begründete dies kompetenzrechtlich.

c) Warum scheiterten die Pläne für eine Telekommunikations-Enquete nicht erneut?

In dieser zweiten Runde griffen die Gründe, die in der 8. Legislaturperiode zu einer Aufgabe der Pläne geführt hatten, **nicht**, und es kam im März 1981 zu einer schnellen Abfolge von Schritten (108), an deren Ende der von allen Fraktionen getragene Einsetzungsbeschluß für die Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" steht. Daß die Pläne für eine Telekommunikations-Enquete im zweiten Anlauf erfolgreich umgesetzt wurden, kann auf folgende Gründe zurückgeführt werden.

(ca) Grundsätzlich war zu diesem Zeitpunkt in der Medienpolitik der **Bedarf** nach einem übergreifenden **tragfähigen Konzept** gestiegen; durch die Kooperation von RTL und BDZV hatte sich

die Politik des Abwartens als obsolet, durch die Schlappe des niedersächsischen Ministerpräsidenten Albrechts bei der versuchten Neuordnung des NDR hatte sich eine Politik des einseitigen Vorpreschens als nicht sonderlich zielführend und durch das usseren Baden-Württembergs (109) hatte sich das Stillhalteabkommen in Verbindung mit den Kabelpilotprojekten als nicht tragfähig erwiesen. Mit diesem gesteigerten Bedarf - kognitiv nach neuen Konzepten, politisch nach einer halbwegs tragfähigen Basis für eine gemeinsame Medienpolitik - war aber in keiner Weise verknüpft, daß dieser Bedarf im Rahmen einer parlamentarischen Kommission befriedigt werden müßte. Für die Entwicklung einer kognitiv innovativen und politisch adäquaten Medienpolitik hätten sich andere Foren angeboten - in Form regelmäßiger Konsultationen der Ministerpräsidenten, im Rahmen der Regierungskoalition, zwischen den beteiligten Ressorts (110). Daß man dafür auf eine EK des Bundestages zurückgreifen sollte, lag nicht sonderlich nahe. Wäre der Streit allerdings stärker zwischen den Fraktionen oder innerhalb der Regierungsfractionen, also innerparlamentarisch, entbrannt, so wäre darin ein spezifischer Grund zu sehen, mit dem die Einsetzung der IKT erklärt werden könnte.

(cb) Man sollte meinen, daß der Bedarf nach einer neuen Basis der Medienpolitik unabweisbar geworden wäre. Aber auf beiden Seiten waren noch genügend Stimmen zu vernehmen, die eine Fortführung der bisherigen Politik propagierten. Bei der SPD hatte ein weiterer **Zeitgewinn** eher noch größeres politisches Gewicht als ein neues Konzept (111). Je weiter man verzögern konnte, in desto weitere Ferne rückte die Aufbrechung der Rundfunklandschaft, desto später setzten die für unabwendbar gehaltenen politisch negativen Effekte einer solchen Aufbrechung ein, desto wahrscheinlicher wurde es, daß einigen Verfechtern privaten Rundfunks schließlich der Atem fehlen würde (112).

Ob für einen Zeitgewinn auch weniger fatalistische Motive sprachen, ob bei der SPD tatsächlich die Zeit genutzt und parallel zur IKT an offensiven Konzepten gearbeitet wurde, mit denen den Gefahren begegnet werden sollte und für deren Entwicklung man noch ein oder zwei Jahre brauchte, kann ich nicht mit Bestimmtheit sagen. Es kann durchaus sein, daß parallel zur Telekommunikations-Enquete innerhalb der SPD Überzeugungsarbeit betrieben wurde, um ein offensives Konzept tragfähig zu machen; daß in der ARD Bemühungen im Gange waren, den gestiegenen Gefahren zu begegnen. Dann hätte die Telekommunikations-Enquete tatsächlich die taktische Aufgabe gehabt und zum Teil erfüllt, noch eine Zeit lang die Stellung zu halten, bis neue Divisionen aufgestellt und herangeführt worden wären. Für diesen eher taktisch-politischen Zweck war eine EK ebenso gut zu gebrauchen wie alle anderen zeitintensiven Instrumente, auf die man hinweisen konnte, wenn man an fällige medienpolitische Entscheidungen erinnert wurde.

(cc) Zum dritten war eine EK zu Neuen Medien eine geeignete Gelegenheit, **propagandistische Erfolge** zu erzielen. Zwar konnte man auf SPD-Seite nicht hoffen, innerhalb der Union Zwietracht zu säen, aber dennoch würde man eventuell Widersprüche zwischen den Verlautbarungen der Union in der Enquete und den Unionsstimmen außerhalb herausarbeiten können; und man würde in einem parlamentarisch abgesegneten Bericht die Probleme der Neuen

Medien ausgiebig thematisieren können. Auf der anderen Seite konnte die Unionsseite berechtigt hoffen, die Widersprüche innerhalb der SPD, zwischen den Ressorts und zwischen den Koalitionsparteien aufdecken zu können. Es schien außerdem möglich, den Ländern Schützenhilfe zu geben, und man würde an geeigneter Stelle im Bericht die eigene Meinung wirkungsvoll vertreten können (113).

Nun sprachen diese drei Gründe, auch bei der ersten Runde bereits mehr oder weniger für die Einsetzung einer Telekommunikations-Enquete. Worauf ist es also zurückzuführen, daß dieses Mal die Entscheidung anders ausfiel, daß der Ruf nach einer EK nicht erneut ergebnislos verhallte? Die Kontroverse bzw. die Akteure bedurften 1979 nicht mehr und nicht weniger einer EK als 1981. Folglich muß es an anderen Faktoren liegen, als an denen, die bereits angeführt wurden. Grundsätzlich gibt es vier Möglichkeiten, was sich zwischen 1979 und 1981 verändert haben könnte:

- Die Überlegungen, die 1979 gegen die EKT gesprochen hatten, waren 1981 gegenstandslos geworden.
- Die Argumente, die 1979 gegen die EKT gesprochen hatten, wurden 1981 als weniger wichtig erachtet.
- Es sprachen zusätzliche Argumente für die Einsetzung einer EKT, die nunmehr den Ausschlag gaben.
- Die Bewertung des Instruments einer parlamentarischen Enquete hatte sich verändert.

Alle diese Gründe haben eine Rolle dabei gespielt, daß im zweiten Durchgang nun doch eine EK mit dem Titel "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" eingesetzt wurde. Es lassen sich somit über die genannten Momente hinaus vier weitere Gründe für die Einsetzung formulieren.

(cd) 1981 waren einige **Gründe weggefallen**, die 1979 das Projekt hatten scheitern lassen: Für die Einrichtung einer EK 1981 sprach zunächst einmal, daß durch das Ende der EKM Ressourcen wieder zur Verfügung standen und die öffentliche Aufmerksamkeit nicht mehr blockiert war. Nun konnte ein sozialdemokratisch geprägtes Gegengewicht zur Späth- bzw. Bausch-Kommission in Baden-Württemberg gesetzt werden. Aber auch die Union zeigte sich nicht mehr ganz so ablehnend. Dabei mag die Überlegung eine Rolle gespielt haben, nicht alles den Ländern zu überlassen, sondern auch von der Bundesebene her telekommunikationspolitische Zeichen zu setzen. Nun schienen wohl auch die propagandistischen Möglichkeiten verlockender zu sein; hinzu trat die Tatsache, daß sie nun den Vorsitz übernehmen konnte (siehe cg).

Außerdem war das Zeitargument hinfällig. Die IKT konnte zu einem frühen Zeitpunkt der Legislaturperiode eingesetzt werden. Man verordnete ihr eine kurze Laufzeit von noch nicht einmal eineinhalb Jahren. Daß sie durch das vorzeitige Ende der Legislaturperiode unter Druck geraten würde, konnte bei ihrer Einsetzung niemand wissen.

(ce) Während also einige Gründe für die Nicht-Einsetzung weitgehend gegenstandslos geworden waren, ist die Ablehnung einer Bundestags-Enquete durch die **Länder** konstant geblieben. Die vor und während der IKT geäußerte einhellige und nachhaltige Ablehnung (114) belegt, daß es im Vorfeld der Einsetzung keine positiven Signale durch einzelne Länder gegeben haben kann (115). Sollte die Distanz der Länder auch ein Grund für die Nicht-Einsetzung 1979 gewesen sein, so dürfte dies 1981 anders bewertet worden sein. Der politische Stellenwert eines Länderboykotts ist relativiert worden, oder andere Gründe, die **für** eine Einsetzung sprachen, sind vergleichsweise als wichtiger erachtet worden.

(cf) Als Hauptgrund für die Nicht-Einsetzung habe ich angeführt, daß keine Gruppe sich in hinreichendem Maße für die Einsetzung stark machte. Im Jahre 1981 konnte sich eine Gruppe von Abgeordneten innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion durchsetzen, die sich nachdrücklich für eine EK zur Telekommunikation mit einem medienpolitischen Zuschnitt einsetzte (116).

(cg) Ein gegenüber der Konstellation 1979 neu hinzugetretener Faktor beeinflusste zumindest den Zeitpunkt der Einsetzung: der **Vorsitz** in der zweiten Kernenergie-Enquete (117). Darüber hinaus dürfte dieser Faktor letztlich den Ausschlag gegeben und die Verhandlungsmacht der Enquete-Protagonisten innerhalb der SPD-Fraktion so gestärkt haben, daß die IKT innerhalb der Fraktion und innerhalb der Koalition durchgesetzt werden konnte.

Der Antrag auf Einsetzung der KE9 konnte erst **nach** der Einsetzung einer weiteren EK in den Bundestag eingebracht werden, damit die SPD-Fraktion in der KE9 den Vorsitzenden stellen konnte, worauf sie keinesfalls verzichten wollte, da dies eine Schlüsselposition in einer parlamentarisch hochbrisanten Frage darstellte. In der IKT übernahm dementsprechend die Union den Vorsitz. Dies könnte auch diese Fraktion zum Einlenken gebracht haben, denn dies bedeutete vermehrte Reputation, Kontrolle und Ressourcen für die Unionsfraktion.

(ch) Ein weiterer Faktor, der zur Einsetzung beitrug, könnte eine **veränderte Bewertung** der EK als politisches Instrument sein. Es ist durchaus möglich, daß sich Pläne für eine IKT 1979 nicht durchsetzen ließen, weil die Konstruktion keine Gewähr dafür bot, daß die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt werden könnten. Die IKT konnte keine KtK II werden, schon wegen des Länderboykotts nicht, und so hat man die Pläne 1979 fallengelassen. Nun, nach der EKM und in einer veränderten Lage, war man offensichtlich an parlamentarisch maßgeblicher Stelle bereit, auch nur den Zeitgewinn und den Propagandaeffekt als hinreichende politische Effekte anzuerkennen, die den Aufwand lohnten.

(ci) Wie immer sich in der politischen Realität die Beweggründe 1979 und 1981 gemischt haben mögen, sie sind eher von einer taktisch-parteilpolitischen Qualität als von einer konzeptionell-strategischen. Der Bedarf nach tragfähigen Konzepten hat sich in anderen Gremien eine organisatorische Form der Deckung gesucht. Eine parlamentarische EK zusammen mit dem jeweiligen politischen Gegner und mit unberechenbaren Sachverständigen, aber ohne einen einzigen Ländervertre-

ter - diejenigen, die die angerührte Suppe ja dann auszulöffeln hätten - ist von niemandem als das ideale Forum für die Entwicklung einer strategischen Konzeption gesehen worden. Daß sich zum Beispiel auch die Ministerpräsidenten der unionsregierten Bundesländer schon aus innerparteilichen Profilierungsgründen nicht an ein Konzept gebunden gefühlt hätten, das unter Mitarbeit einiger kompetenzloser Medienpolitiker der CDU/CSU auf der Bundesebene ausgehandelt worden wäre, liegt auf der Hand.

d) Die Bedingungen der Einsetzung zusammengefaßt

Wenn also nach politischen Zielen gefragt wird, die sich mit der Einsetzung der IKT verbanden, dann ist die Antwort: Wenn schon keine Verhinderung und Einbindung, dann doch wenigstens Zeitgewinn und Propaganda (118). Die IKT wurde zu einem Zeitpunkt beschlossen, als die medienpolitische Kontroverse sich nach dem "Pauenschlag" von Luxemburg erneut zugespitzt hatte. Ihr wurden dabei eher instrumentelle Aufgaben zugewiesen. Dies bedeutete aber nicht, daß die IKT auf diese Aufgaben festgelegt gewesen wäre.

Es bedurfte zwar telekommunikationspolitisch durchaus der Innovations- und Integrationsleistung einer KtK II, aber es bedurfte deshalb noch nicht unbedingt einer Enquete, die dieser Aufgabe nur schwerlich gewachsen wäre. In der medienpolitischen Situation um 1980 war eine solche Integrations- und Innovationsleistung grundsätzlich möglich; aber damit war eine parlamentarische Enquete noch längst nicht notwendig (119).

Dann aber schieben sich in der Konstellation, die zu der IKT geführt haben, die anderen, die eher taktisch-instrumentellen Aufgaben und persönlichen Interessen nach vorne. Sie gewinnen relativ an Gewicht, weil die IKT nicht dominiert war von der übergeordneten Aufgabe, eine strategische Konzeption für die Telekommunikationspolitik in der Bundesrepublik zu erarbeiten.

4.2.5. April '81 bis August '81: Einsetzung, Konstituierung und Strukturierung

a) Ausgangsbedingungen

Es kam dann sehr schnell zu fraktionsinternen Beschlüssen und Abstimmungen der Fraktionen untereinander, zur Einbringung eines Antrags durch die SPD- und die FDP-Fraktion (120), zur Beratung in den Ausschüssen (121) und einem einstimmigen Einsetzungsbeschluß des Bundestagsplenums im April 1981 (122).

Im Mai konstituierte sich die EK. Dazwischen wurden einige Weichen gestellt, die den Kommissionszug in eine bestimmte Richtungen fahren ließen.

(aa) So war das gewählte **Thema** implizit medienorientiert und differenzierte sehr viele Aspekte. Laut Auftrag hatte die Kommission die Aufgabe "die neuen Informationstechniken unter rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen, datenschutzrechtlichen, gesellschaftspolitischen, wirtschaftlichen, finanziellen, technischen und organisatorischen Aspekten national wie international darzustellen und Empfehlungen für entsprechende Entscheidungen zu erarbeiten" (123).

Hier wird noch einmal deutlich, daß die IKT politisch auf der Medienproblematik beruhte und aus deren Entwicklung die entscheidenden Anstöße bezog. Zwar vermied man mit Rücksicht auf die Länder den Terminus "Medien" im Titel der EK (124) und wählte einen sehr breiten Technikbegriff, aber dennoch ist die medienpolitische Orientierung ein Charakteristikum der IKT. Das strukturpolitische Element trat demgegenüber im Auftrag zurück, war aber auch nicht explizit ausgeschlossen.

(ab) Von der **Zusammensetzung** her, die ebenfalls in diesem Zeitraum festgelegt wurde, ist zunächst von Belang, daß die Länder zu einer Mitarbeit in einer Kommission des Bundestages, die sie nicht verhindern konnten, nicht bereit waren. Sie boykottierten die IKT bis in deren Anforderung von Unterlagen hinein und taten dies, ohne daß die Coleur der jeweiligen Landesregierung dabei erkennbar eine Rolle gespielt hätte (125). Auch innerhalb der IKT wurde nachhaltig auf die föderalen Kompetenzen hingewiesen; insbesondere der Intendant des WDR und der unionsnahe Experte für Medienrecht pochten - aus unterschiedlichen Gründen - auf die föderale Aufteilung der Zuständigkeiten (126).

Die von den Ländern gelassene Lücke war nicht die einzige; auch andere Interessen im Bereich Telematik blieben in der IKT ohne Vertretung. Zwar waren beide Seiten des publizistischen Wettbewerbs, die Presse mit Aspiration auf den Rundfunk und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, mit Ratzke (FAZ) und von Sell (WDR) vertreten, aber die durch den Technik-Experten repräsentierten Arbeitgeber (Gissel - AEG) blieben ohne Widerpart eines Gewerkschafters. Entsprechende Überlegungen wurden wohl angestellt, die sich aber aufgrund mangelnden Interesses des DGB (127) oder aus personellen Gründen nicht verwirklichen ließen. Dies ist ein weiterer Beleg,

daß der strukturpolitische Aspekt als weniger relevant für die IKT angesehen wurde. Der DGB und die Deutsche Postgewerkschaft schienen sich wohl durch die SPD-Abgeordneten, insbesondere durch Paterna (128), hinreichend vertreten zu fühlen. Die kommunale und zugleich kulturkritische Seite war durch Hilmar Hoffmann vertreten (129). Eine neue soziale Bewegung hatte sich in dieser Auseinandersetzung nicht gebildet und mußte infolgedessen auch nicht integriert werden (130).

Auf der einen Seite bestätigte die Auswahl der Mitglieder die Medienorientierung der Kommission (131), auf der anderen Seite steht sie in einem Widerspruch zur Vielfalt des im Auftrag aufgefächerten Themenkataloges. Dies wird bei den Sachverständigen deutlich: Von den vier Parteien wurden drei Juristen benannt: Denninger, Hoffmann-Riem und Ricker (132). Zumindest zwei von ihnen sind ausgewiesene Medienrechtler. Zwei weitere Sachverständige arbeiten im unmittelbaren Medienbereich. Hoffmann deckte den Kulturaspekt ab und ist von daher ebenfalls dem Medienbereich zuzuordnen. Gissel ist der einzige Sachverständige, dessen Schwerpunkt in der Telekommunikation generell und nicht im Medienbereich liegt. Trotz der Konzentration auf den Medienbezug fehlte für viele im Auftrag angesprochene medienbezogene Aspekte originärer Sachverstand in der IKT; so waren z.B. Familiensoziologie oder -psychologie nicht vertreten. Die Vielfalt der zu behandelnden Aspekte spiegelte sich nicht in der Zusammensetzung.

Die Zusammensetzung entsprach ebensowenig den ambitionierten Vorstellungen, die der Auftrag bezüglich der Gründlichkeit und Fruchtbarkeit erweckte, mit der die Vielzahl an Themenaspekten bearbeitet werden sollte. Wenn man in diesen komplexen Bereichen zu innovativen Ergebnissen hätte kommen wollen, hätte man sehr tief in die einzelnen Aspekte einsteigen müssen. Es war bald abzusehen, daß dies mit den meisten der Sachverständigen nicht zu machen sein würde. So wurde die Auswahl der Sachverständigen zwar unter anderem von dem Kalkül geleitet, Zugriff auf von den einzelnen Sachverständigen repräsentierte Kapazitäten zu gewinnen, um so, vermittelt über die einzelnen Sachverständigen, der Kommission Ressourcen zugänglich zu machen. Dies war aber nur von begrenztem Erfolg gekrönt, die Sachverständigen standen für ihre Personen und für wenig darüber hinaus.

Aber auch in weiterer Hinsicht wurde rasch klar, daß bei den Erwartungen an die Sachverständigen Abstriche gemacht werden mußten. Es war zwar bei der Auswahl der Sachverständigen weitgehend gelungen, Spitzenrepräsentanten wichtiger Interessengruppen und Fachleute für einige zentrale Aspekte zu gewinnen. Auf keinen Fall kann man sagen, daß die Sachverständigen der zweiten Garnitur entstammt hätten. Lediglich Ricker hatte bislang eher im Hintergrund der Medienpolitik gestanden und schob sich erst im Zuge der IKT weiter nach vorne. Bei anderen hätte man, sofern die jeweilige Position überhaupt vertreten sein sollte, keinen prominenteren Griff tun können. Dies schlug aber teilweise ins Negative um: In der nunmehr erreichten Zusammensetzung schien in einigen Fällen die Berufung in eine Enquete-Kommission des Bundestages eher als eine Ehrung für bereits geleistete Anstrengungen aufgefaßt worden zu sein, denn als eine Herausforderung, die zu verstärktem Bemühen angespornt hätte. Dies läßt sich unschwer schon mit der Quantität der Vorlagen und mit der ungleichen Verteilung der Aufmerksamkeit bei den Sachverständigen belegen. Selbst da, wo sich Sachverständige stark engagierten, sahen sie doch immer - mit

Ausnahme von Hoffmann-Riem - bestimmte Ausschnitte als ihren "Beritt" an: die Technik, der Film, die Presse, Kompetenzfragen. Über dieses Spezialgebiet hinaus waren sie nur schwer zu kontinuierlicher Kommissionsarbeit zu bewegen. Von daher wurde rasch deutlich, daß die notwendige Breite, Tiefe und Länge einer Bearbeitung nicht in dem erforderlichen und erwartete Maße gewährleistet werden konnte.

Die Parlamentarierseite war nach einem ausgeklügelten System der Berücksichtigung innerfraktioneller Interessen zusammengesetzt worden (133). Verschiedene Ausschüsse und Landmannschaften galt es einzubinden, Verdienste zu würdigen und hoffungsvolle Aspiranten nicht zu enttäuschen. Es gelang ohne Zweifel, die erste Garde der Medienpolitiker des Bundestages zu versammeln, wenngleich auch hier eine Auswahl getroffen werden mußte (134). Der Vorsitz fiel der CDU-CSU-Fraktion zu, die Kommission wählte Christian Schwarz-Schilling (CDU) zum Vorsitzenden, Peter Paterna (SPD) zum stellvertretenden Vorsitzenden.

(ac) Die **infrastrukturellen Bedingungen** waren dem Aufgabenspektrum und den Erwartungen in keiner Weise angemessen: Der **Stab** war klein und setzte sich weitgehend aus Personen zusammen, die bereits in der Bundestagsverwaltung oder bei den Fraktionen angestellt waren (135). Sorgfältig wurde auf eine parteipolitisch ausgewogene Zusammensetzung geachtet.

(ad) Gleich zu Beginn wurde deutlich, wie sehr die IKT politisch instrumentalisiert werden sollte: Mit dem Hinweis auf den erst in einiger Zeit zu erwartenden Bericht der IKT verschob die Bundesregierung die Erstellung des längst überfälligen Medienberichtes, in dem die Differenzen innerhalb der Koalition zum Ausdruck gekommen wären (136). Auch im Hinblick auf derartige Manöver war der IKT auf Druck der Union ein **Zeitraum** bis zum **September 1982** gesetzt worden (137).

b) Strukturierung der Kommissionsarbeit

Die IKT sorgte für eine arbeitsteilige Struktur, indem sie vier Unterkommissionen bildete, je eine für die Bereiche "Technik" (138), "Wirtschaft, Kosten, Finanzierung und Organisationsstrukturen", "Nutzungsmöglichkeiten und Auswirkungen", schließlich "Recht" (139). Sie wählte damit ein klassisches Schema der Technikfolgenabschätzung zum Ansatz ihrer Arbeit: Ausgangspunkt ist eine technische Grundlage, die zunächst vor allem wirtschaftlichen Bedeutung hat; daraus erwachsen Probleme der Nutzung, die schließlich rechtliche Fragen als Regulierungsaufgaben aufwerfen.

Dieses Muster leuchtet zunächst ein, und es ist hier auch nicht der Ort, die Wahl dieses Modells mit möglichen Alternativen zu konfrontieren und zu fragen, was bei einem anderen Ansatz anders gelaufen wäre. Immerhin sei aber darauf verwiesen, daß die KE8 und die KE9 keinen Schritt über den vorgefundenen Diskussionsstand hinausgekommen wären, wenn auch sie diesem Muster gefolgt wären.

Auch mit der personellen Zusammensetzung der Unterkommissionen wurden einige Strukturierungen der Kommissionsarbeit vorgenommen. Zum einen wurden sie so besetzt, daß in etwa alle Fraktionen in jeder Unterkommission (UK) vertreten waren. Der dadurch notwendige Aufwand für die Proporzarithmetik wurde mit dem Anspruch der Fraktionen begründet, schon in den zuarbeitenden Gremien politisch präsent zu sein und nicht nur in der Gesamtkommission mit Vorlagen einzelner Mitglieder - eventuell von Sachverständigen - konfrontiert zu werden (140). Daß so viel Wert auf vorgeschaltete Filter gelegt wurde, zeigt, wie sehr die Sachverständigen von Anfang an als parteiorientiert wahrgenommen, sie also jeweils einer "Bank" zugeordnet wurden. Von daher mußte auch beim Einsatz von Sachverständigen darauf geachtet werden, daß der Proporz gewahrt blieb. Man hätte eigentlich erwarten können, daß die UK "Recht" auf die sachverständigen Juristen der IKT beschränkt worden wäre, wie man es einer zuliefernden Unterkommission wohl zugestehen könnte. Aber dann wäre der Proporz in dieser UK nicht gewährleistet gewesen. Folglich wurden auch Abgeordnete in die UK "Recht" delegiert.

In zwei Unterkommissionen wird der Vorsitz der Sachverständigenseite überlassen, aber auch hier bekommt jede "Seite" einen Vorsitz (Gissel bei "Technik" und Hoffmann-Riem bei "Recht") (141).

Da die Unterkommissionen so zu politischen Abbildern der Gesamtkommission wurden, war es auch möglich, bereits in den Sitzungen der Unterkommissionen für eine Vorstrukturierung zu sorgen, also eine politische Abstimmung vorzubereiten, die auch von den nicht in der jeweiligen UK vertretenen Mitgliedern einer "Bank" akzeptiert werden würde.

Es zeigte sich also bereits in der Strukturierungsphase ein ausgeprägtes parlamentarisch-politisches Denken, was den klassischen Zuschnitt der Kommission in Ansatz, Vorgehensweise und Zielbestimmung ergänzt (142).

Die Planung der inhaltlichen Arbeit ließ einen Verlauf ohne Überraschungen und ohne Innovationen erwarten: Es wurden zu den einzelnen Gesichtspunkten, für die jeweils Unterkommissionen verantwortlich zeichneten, Anhörungen geplant, die für eine "Bestandsaufnahme" ausgewertet, d.h. in "Feststellungen" und "Erläuterungen" umgesetzt werden sollten (143). Gutachten konnten zu bestimmten offenen Fragen vergeben und Informationsreisen unternommen werden. Aus all dem galt es dann, den "Handlungsbedarf" in Form von Empfehlungen abzuleiten: Kommissions-Business as usual. Daß die Strukturierung einvernehmlich vor sich ging, ist angesichts des erprobten klassischen Zuschnitts nicht weiter verwunderlich. Aber auch hier lassen sich einige Vorzeichen ungünstiger Entwicklung erkennen:

- Die Länder waren zur Mitarbeit nicht zu bewegen; innerhalb der IKT wurde scharf darauf geachtet, daß nicht über den Kompetenzbereich des Bundes hinausgegriffen werden würde.
- Die IKT strukturierte sich und ihre Untergliederungen nach Maßgabe fraktionspolitischen Propozes; es gab keine parteiferne "ökologische Nische".

- Die Arbeit wurde nach einem Muster und mit einer zweistufigen Vorgehensweise angegangen, mit denen sich Überraschungen vermeiden ließen. Um eine zu scharfe Konfrontation zu vermeiden, versuchte man, die Auseinandersetzung über Ziele und Wertvorstellungen zu suspendieren und die Einigung über die empirisch feststellbaren Tatsachen an den Beginn zu setzen (144).
- Die IKT blieb insgesamt auf die Medienfrage konzentriert, ohne daß Ansatzpunkte absehbar gewesen wären, wie man über den Stand der Kontroverse hinausgelangen könnte.

4.2.6. September '81 bis März '83: Arbeitsphase

a) Entwicklung der Rahmenbedingungen: Die medienpolitische Situation 1981

Die sozialliberale Koalition hatte 1981 nicht mehr die Stabilität, von der man nach dem Wahlergebnis 1980 ausgegangen war. Aber während der Arbeitsphase der IKT war bis zur Sommerpause 1982 nicht von einem Wechsel in der Regierung auszugehen, wenngleich sich die allgemeine Unruhe und die Ungewißheit über die mittelfristig zu erwartenden politischen Verhältnisse auch der Kommission mitteilten. Ebenfalls ohne sichtbare Auswirkungen auf die Kommission blieb die spürbare Verschlechterung der ökonomischen Lage im Laufe der Jahre 1981/82.

In ihren Bemühungen um die Modernisierung der telekommunikativen Infrastruktur kam die Post zügig voran. Das Projekt BIGFON als erster Schritt zu einem "integrierten Breitbandglasfaserfernmeldenetz" wurde durch einen Kabinettsbeschluß vom April 1981 gestützt und entsprechend forciert (145). Die Pläne für eine Integration der Dienste auf Schmalbandbasis (ISDN) konkretisierten sich (146). Die Vorbereitungen für die bundesweite Einführung eines neuen Fernmeldedienstes auf Schmalbandbasis, Bildschirmtext, liefen an (147), die Nutzung der Fernmelde- und der Rundfunksatelliten wurde geplant (148). In der Kupferkoaxialverkabelung beschränkte sich die Post, wie gehabt, auf den unabweisbaren Bedarf, der durch Abschattung von Haushalten, zum Beispiel durch Hochbauten, entstanden war. Alle diese Entwicklungen beruhten auf Entscheidungen der Bundespost, die in der einen oder anderen Richtung vom Kabinett beeinflußt waren, aber "ohne Entscheidungsvorbereitung durch ein pluralistisch besetztes Gremium" (149). Eine Konsultation der IKT, also desjenigen Gremiums des Parlaments, das sich zu diesem Zeitpunkt mit dieser Materie beschäftigte, fand nicht statt.

Parallel zur IKT blieb die medienpolitische Kontroverse in ihrer Bahn: Das Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichtes vom Juni 1981 hatte eine gewisse Beruhigung gebracht. Es ermöglichte zwar keiner Seite einen Durchbruch, ließ aber genügend politischen Spielraum, um dessen Ausfüllung nun gestritten wurde (150).

Die Schritte auf dem Wege zur Veränderung der Rundfunklandschaft blieben folglich auch 1981 eher klein. Die Finanzierung der Kabelpilotprojekte war nicht endgültig gesichert. Das Verhalten der SPD-regierten Länder in dieser Frage und die zurückhaltende Medienpolitik der Bundesregierung - zum Beispiel mit dem Kabinettsbeschluß vom 24.6.1981 - belegen, daß die SPD auch 1981 dabei blieb, möglichst vieles möglichst lange zu verzögern - über die Länder, über die Bundespost und über die Bundesregierung (151).

Auf der anderen Seite versuchten die Unionsländer, die Zulassung privater Rundfunkanbieter zu beschleunigen, und nutzten dazu sowohl die verbleibenden gemeinsamen, medienpolitisch relevanten Gremien wie auch den Spielraum, über den einzelne Landesregierungen - vor allem über Landesmediengesetze - und Landesparteilgliederungen verfügten. Diese Aktivitäten - insbesondere die Späth'schen Initiativen (152) - wurden wiederum von der SPD benutzt, um in der Frage der Gebühren für die öffentlich-rechtlichen Anstalten Druck auszuüben (153).

Von daher hielten sich 1981 in der Medienpolitik konfrontative Elemente und Ansätze einer übergreifenden Kooperation noch die Waage. Dabei wurde nicht nur vom Bestand gezehrt, sondern es wurden auch neuerliche Bemühungen um einen medienpolitischen Konsens lanciert (Stichwort: "Monrepos"-Runde in Baden-Württemberg) (154).

1981 wurde also ganz und gar nicht zum Jahr des "medienpolitischen Durchbruchs", wie von der Union propagiert (155), eher zu einem Jahr der medienpolitischen Routine, ohne daß Umbrüche in Sichtweite gekommen wären. Die IKT fügt sich gut in dieses Bild ein. Sie fällt nicht aus dem Rahmen, und es gibt auch nichts innerhalb des medienpolitischen Rahmens, das die IKT zu Umorientierungen in den medienpolitischen Grundmustern hätte bewegen können.

b) September '81 bis Juni '82: Kooperationsphase

Die IKT begann ihre Arbeit sehr kooperativ und rezeptionsorientiert: Den zentralen Informationskanal bildeten Anhörungen von Experten. Zur Vorbereitung wurden auf Grundlage von Fragenkatalogen (156) Stellungnahmen eingeholt. Auf dieser Grundlage konnten die Fragen und die Teilnehmer der Anhörungen ausgewählt werden (157). Zuerst wurde eine Anhörung über technische Fragen organisiert (158), dann eine zum wirtschaftlichen Aspekt (159). Schließlich wurde noch eine Anhörung zu Fragen der Nutzung und der Auswirkungen Neuer Medien (160) veranstaltet.

Alle Anhörungen wurden stark vorstrukturiert (161). Jede Bank instruierte die auf ihren Vorschlag hin geladenen anzuhörenden Experten. Am deutlichsten wurde dies bei der Anhörung zu Fragen der Wirtschaft, während man sich in der Anhörung zur Technik nicht immer nur die jeweils eigene Position durch geladene Experten bestätigen ließ. Die Anhörung zum technischen Aspekt erfüllte dadurch nicht nur Wissensvermittlungs-, sondern auch Wissensermittlungsaufgaben, das heißt, durch die Zusammenführung der Experten ergaben sich Aspekte, die vorher so nicht bekannt waren (162).

Die drei Anhörungen werden von den Kommissionsmitgliedern unterschiedlich beurteilt: Durchweg positiv fällt ihr Urteil über die erste Anhörung mit technischem Akzent aus; als wesentlich unergiebig wird die Anhörung zu Fragen der Nutzung empfunden (163).

Insgesamt wurden die Anhörungen der IKT durch eine politisch geprägte Vorstrukturierung als **Informationskanal** entwertet (164). Außer bei der Technik konnten oder wollten Stab und Mitglieder die Anhörungen und die zuvor eingeholten Stellungnahmen der geladenen Experten nicht selbst auswerten. Mit dieser Aufgabe zunächst für die Wirtschaftsanhörung wurden Forschungsinstitute beauftragt, die aus dem Material Entwürfe für Feststellungen und Empfehlungen fertigen

sollten (165). Auch bei der Auftragsvergabe wurde nach Proporz verfahren, was sich darin niederschlug, daß in einem Themenbereich die eine "Bank" das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung und die andere "Bank" die Firma Prognos beauftragen ließ. Prognos konnte bei der Erfüllung ihres ersten Auftrags, der Auswertung der Anhörung zu wirtschaftlichen Aspekten, interfraktionell so weit reüssieren, daß dieses Institut und insbesondere der Projektleiter (166) gegen Ende praktisch die Sachverständigenseite der Kommission darstellten (167).

Die Unterkommission Recht sollte erst auf konkrete Anforderungen der anderen Unterkommissionen hin arbeiten und fallbezogene Recherchen durchführen (168). Sie löste sich gegen Ende hin immer mehr aus dieser Dienstleistungsaufgabe und erstellte eigene Vorlagen - ohne dafür Fremdkapazität, zum Beispiel in Form von Gutachten, in Anspruch nehmen zu können.

Der Vollständigkeit halber sind noch die Reisen als Informationsquelle zu nennen: Kommissionsmitglieder taten sich u.a. in Italien, Japan, Kanada und in den USA um. Dies hatte aber eher gruppensdynamische Wirkungen und schlägt sich nicht substantiell im Bericht nieder (169).

Ein weiterer Informationskanal der IKT war von Beginn an strikt fraktionell organisiert: Jede "Bank" hatte ihren eigenen Arbeitskreis mit zusätzlichen Experten, Verbindungsleuten aus der Administration und selbstverständlich den parlamentarischen und sachverständigen Mitgliedern der Kommission, die sich der jeweiligen "Bank" zurechneten. Die Union war hier wesentlich besser gerüstet und ausgestattet, während der Arbeitskreis bei der SPD nur selten zusammentrat (170).

Insgesamt war von Beginn an ein Kennzeichen für die Informationssituation der IKT, daß recht viele Ausfälle zu verzeichnen waren: Sachverständige leisteten nicht das, wofür sie berufen worden waren; sie brachten nicht die Kapazität mit, die von ihnen erwartet wurde. Die Länder stellten sich sturr. Anhörungen erwiesen sich als Flops. Eines der beauftragten Institute erfüllte nicht die in es gesetzten Erwartungen. Dementsprechend wuchse die Bedeutung der verbleibenden Informationskanäle für die Gesamtkommission. Dies gilt für die **Technikanhörung**, für **Prognos**, für den **CDU-Arbeitskreis** und für die aktiven **Sachverständigen** wie Gissel und Hoffmann-Riem. Je mehr Kanäle verstopften oder ausfielen, desto mehr wurden die anderen belastet und erwiesen sich dann aber zum Teil auch nicht als in dem Maße leistungsfähig, wie es erforderlich gewesen wäre, um die komplexe Materie in ihrer ganzen Breite und mit der notwendigen Sorgfalt abzudecken.

Die IKT konnte im April 1982 noch mit der Diskussion von Feststellungen und Erläuterungen zu den technischen Potentialen beginnen, die unter Federführung von Gissel auf Basis der Anhörung zur Technik vorgelegt worden waren (171). Dieses Papier wurde im Mai einvernehmlich verabschiedet, wobei es Schwarz-Schilling mit mehrfachen Interventionen gelang, die ursprünglich eindeutige Glasfaserorientierung der Vorlage zu relativieren und eine Ehrenrettung der Kupferkaxialtechnik in den Feststellungen zu verankern (172).

Im Juni verschob die IKT den Termin für die Abgabe ihres Berichts auf den November 1982 (173) und begann noch vor der Sommerpause mit der Beratung des Berichtsteils zur Wirtschaft (174). Die Beratungen zu den Feststellungen und Erläuterungen in diesem Part gestalteten sich zähflüssig, aber sie gingen voran. Bis zur Sommerpause dauerte die ausgesprochen kooperative Phase an, geprägt von einer konsens- und berichtsorientierten Arbeitsweise (175). Auch die Beratung des Berichtsteils zu den Auswirkungen neuer technischer Kommunikationsformen in der UK "Nutzung" war zunächst noch von einer kooperativen Atmosphäre geprägt (176). Sogar noch auf der Unterkommissionssitzung Anfang September konnte weitgehende Einigkeit über weite Passagen dieses Berichtsteils erzielt werden. Dies aber hatte wenige Wochen später keinen Bestand mehr.

Im Bemühen, bei den Feststellungen und Erläuterungen möglichst viel und möglichst einvernehmlich - ein Art Reflex auf die Konfrontation "draußen" - zu verabschieden, arbeitete die IKT viel mit Formelkompromissen, unter denen vieles an Wert- und Zieldivergenzen zwischen den Lagern versteckt wurde (177). Damit wurde der zweifelsohne vorhandene Dissens auf die Schlußfolgerungen für den politisch-rechtlichen Handlungsbedarf - die sogenannten "Empfehlungen" - verschoben. Beide Seiten sorgten dafür, daß in dieser Phase alle Möglichkeiten offen gelassen wurden, um jeweils eigene Schlußfolgerungen ziehen zu können. Vermutlich sah man als wahrscheinliches Szenario für das Ende an, daß der eher vorsichtig gefaßten konsensuell verabredeten Bestandsaufnahme ein konträrer Empfehlungsteil folgen würde. Es ging also bei der empirischen Aufarbeitung der angeschnittenen Fragen politisch-taktisch vor allem darum, sich für die eigenen Empfehlungen nichts zu verbauen (178).

Hätte man bereits hier stärker die Konfrontation herausgearbeitet und mehr mit Alternativen der empirischen Darstellung gearbeitet, wäre diese Phase noch aufwendiger und zeitraubender geworden. So aber strebte man offensichtlich auf einen möglichst weit gemeinsam erstellten Sockel hin, der getrennt die Empfehlungen tragen könnte, über die dann auch nur noch wenig zu diskutieren wäre.

c) September '82 bis Dezember '82: Phase der Destruktion und Konfrontation

Nach der Sommerpause 1982 stand die IKT vor veränderten politischen Rahmenbedingungen. Das Ende der sozialliberalen Koalition rückte unübersehbar näher. Dies hatte erheblichen Einfluß auf die IKT - es kam zu einem umfassenden und nachhaltigen Umschwung.

Weniger spezifisch medienpolitische Veränderungen waren für den Klimawechsel verantwortlich - vergleichbar der Finanzierungskrise in der KE9 - als die allgemeinen politischen Verwerfungen, die dann in der Folge auch medienpolitische Veränderungen mit sich brachten. Der Koalitionswechsel der FDP brachte den Vorsitzenden der IKT, Schwarz-Schilling, in das Amt des Bundesministers für Post- und Fernmeldewesen, wie es damals noch hieß. Als Postminister suchte er das Telekommunikationsruder herumzuwerfen und Mittel für eine zügige Kupfer-Koaxialverkabelung freizuschaukeln (179). In der Folge zerrten auch die Unions-Ministerpräsidenten stärker an der

Kette des medienpolitischen Konsenses und versuchten - mit Unterstützung der nun geänderten Netzpolitik der Bundespost - das Joch der föderalen Gemeinsamkeit abzuschütteln (180).

Aber nicht in der geänderten Medienpolitik, sondern im Regierungswechsel selbst ist die entscheidene Zäsur zu sehen. Zwar wurde noch am Ziel der Erstellung eines konsensfähigen Berichts festgehalten und auch der Übergang im Vorsitz von Schwarz-Schilling zu Linsmeier (CSU) vollzog sich reibungslos (181), aber die Änderung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse veränderte auch grundlegend die Erwartungen, Strategien und Handlungen der Akteure in der IKT. Dabei zeigt sich ein deutlicher Unterschied zur parallel laufenden KE9: Während dort die Turbulenzen in der Großwetterlage dahingehend politisch genutzt wurden, Entscheidungen mit breiten Mehrheiten durchzusetzen, die Situation also eher konstruktiv genutzt wurde, wirkte sich der Regierungswechsel auf die IKT eher destruktiv aus. Die IKT verlor zeitweise völlig an Gestalt und Form, da sich die bisher gültigen Strategien der Akteure änderten.

(ca) Vor allem die **Unionsvertreter** in der IKT änderten Strategie und Taktik. Besonders deutlich wird dies in den Beratungen derjenigen Unterkommission, die den Berichtsteil über Auswirkungen erstellte. Noch Mitte September zeigten sich alle Mitglieder der UK zufrieden mit dem erreichten Kompromiß, der sich in einem gemeinsamen Textentwurf für die Gesamtkommission niederschlug (182). Einen Monat später versuchte Weirich, die Diskussion wieder aufzurollen und diesen Kompromißtext an entscheidenden Stellen zu ändern (183).

Die scharfe Konfrontation hatte sich bereits vor der Sommerpause in der UK Recht angekündigt. Dort war es der CDU-Rechtssachverständige Ricker, der zahlreiche Diskussionen mit dem Hinweis auf mangelnde Bundeskompetenz und auf formale Mängel blockierte (184). Er versuchte, möglichst alle Regelungsvorschläge zu verhindern (185) und stand damit von Beginn an konträr zu dem Vorsitzenden der UK Recht, Hoffmann-Riem. Entsprechend verhärtet war hier bereits das Klima, als es in anderen Unterkommissionen noch moderat zuzuging (186). Nach der Änderung der politischen Rahmenbedingungen versuchte Ricker, die Beratungen in der UK Recht als Puffer zu nutzen, indem er soweit wie möglich verhinderte, daß weitere Berichtsteile aus der UK Recht in die Gesamtkommission überwiesen wurden (187), um am Ende dann die Arbeit der Unterkommission gänzlich zum Erliegen zu bringen (188).

Die Union versuchte also nach dem Regierungswechsel zunächst, die Kommissionsarbeit lahmzulegen, statt einen verstärkten Anlauf zu unternehmen, nun durchgängig ihre medienpolitische Linie mit neuen Mehrheiten durchzusetzen. Im Gegensatz zur zweiten Kernenergie-Enquete, wo Interessenvertreter sehr wohl das Instrument einer Parlamentskommission zur Akzeptanzförderung auch und gerade unter veränderten politischen Auspizien zu nutzen wußten, machte die Union in der IKT keine Anstalten, der veränderten Telekommunikationspolitik nun auch eine breite parlamentarische Basis mittels der IKT zu verschaffen (189).

Dies wäre allerdings schon numerisch schwierig geworden, denn es gab in der Endphase keine klaren Mehrheiten mehr innerhalb der IKT. Die FDP-Vertreter waren kaum präsent und selbst wenn sie mehr anwesend gewesen wären, hätten sie nicht in das eine oder in das andere Lager eingebunden werden können. Zumindest einer der beiden FDP-Parlamentarier war als Vertreter einer

ausgesprochen sozialliberalen Richtung nicht geneigt, nun mit voller Kraft in die entgegengesetzte Richtung als bisher zu ziehen. Andererseits konnten sie auch keine der neuen Regierung entgegengesetzte Politik betreiben (190). Sie waren politisch wenig belastbar, so daß man auf ihnen keine Mehrheit aufbauen konnte. Auch von daher verboten sich also Abstimmungen und jeglicher Versuch, Mehrheitsentscheidungen herbeizuzwingen.

Eine Nutzung der IKT als Forum zur Propagierung einer veränderten Medienpolitik wäre zweitens inhaltlich aufreibend und zeitraubend geworden; es hätten Vorlagen erstellt, Diskussionen geführt, Attacken abgewehrt, Sachverständige überzeugt, der Stab motiviert, eine Taktik entwickelt werden müssen.

Man hätte zum dritten nach wie vor Kompromisse eingehen müssen, denn eine Rechtfertigung der neuen Fernmeldepolitik wäre nur mit einem in gewissen Grundzügen weiterhin einheitlichen Bericht zu erreichen gewesen. Es wäre also auch riskant gewesen, da man dann der Thematisierungsstrategie der Sozialdemokraten in gewisser Weise hätte Raum geben müssen. Vor allem hätte man weiter an den bereits in Kompromißform verabschiedeten Teilen zu "Technik" und "Wirtschaft" festhalten müssen. Die Union hätte, um die eigene Position ausreichend darstellen zu können, hinnehmen müssen, daß die IKT auch als ein Forum für in ihren Augen "Panikmache" und für "Kulturpessimismus" dient.

Der vierte und entscheidende Grund war aber, daß die Union meinte, sie hätte es nicht nötig, sich eines parlamentarischen Flankenschutzes zu vergewissern, der auf eine solch unsichere, riskante und aufreibende Weise hätte zustande kommen müssen. Denn sie bedurfte nun ihrer Meinung nach keines großartigen propagandistischen Forums mehr, das sie auch noch mit dem politischen Gegner zu teilen gezwungen wäre. Sie sah sich nun vermeintlich in allen Sätteln der telekommunikativen Macht und meinte, auf eine parlamentarische Einbindung des medienpolitischen Gegners verzichten zu können. Die Rechtfertigung für ihre Politik würde sich - so ihr Kalkül - rasch am Markt ergeben in Form eines schnellen, nachhaltigen und finanziell vertretbaren Erfolgs der "gewendeten" Verkabelungspolitik. Wenn die Bremsklötze erst einmal weggeschlagen worden wären - so die Hoffnung der Union - und die Räder privaten Rundfunks von selbst rollten, dann wäre dies Akzeptanzförderung genug. Das bedeutet, der Aufwand einer Fortführung der IKT unter diesen Bedingungen stand für die Union in keinem Verhältnis zum möglichen Ertrag. Auf den besseren parlamentarischen Flankenschutz für ihre offensive Strategie glaubte sie, verzichten zu können. Da man zu dem Zeitpunkt nichts mehr bloßstellen konnte an der Regierung und keine Widersprüche mehr aufzuzeigen waren, verlor die IKT weiter an Wert für die Union.

(cb) Auf der anderen Seite trug die **SPD** ihren Teil zum Streit bei; sie brauchte keine Rücksicht mehr auf den Koalitionspartner FDP zu nehmen oder auf die Zwänge der Regierungsverantwortung. Vor allem hatte sie nicht mehr die Belange der Postadministration oder die Interessen des Wirtschaftsministeriums bzw. der entsprechenden Verbände einzukalkulieren. Sie brauchte nicht mehr zu vermitteln, sondern konnte in Sachen Neue Medien um ihres Profils willen Opposition betreiben. Deshalb war sie ebenfalls auf Konfrontation aus und sah keine Veranlassung mehr, Kompromisse hinzunehmen.

Aber sie hatte ein größeres Interesse als die Union, den Streit nur so weit zu treiben, wie die Fortführung der IKT davon nicht gefährdet würde, denn sie konnte für ihre Oppositionsrolle das Forum der IKT gut nutzen. Sie hatte mehr Chancen, aus der IKT politischen Gewinn zu ziehen. Sie konnte auf diesem Wege ohne größere Risiken ihre Position rechtfertigen und den IKT-Bericht zur Thematisierung und Festigung von öffentlicher Skepsis nutzen, mehr, als es die Union zur Rechtfertigung ihrer Telekommunikationspolitik mit einem parlamentarischen Bericht würde tun können. Sie erwartete sich folglich mehr vom Fortbestehen der Kommission, von einer Kontinuität der Arbeit und vom Erscheinen des Berichts.

Insgesamt führten die veränderten Rahmenbedingungen bei der FDP zur Absenz, ließen die Union zur Destruktion und die SPD zur Konfrontation neigen. Die IKT bewegte sich in der verbleibenden Frist, bis das vorgezogene Ende der Legislaturperiode im Frühjahr 1983 auch die IKT beenden würde, zwischen diesen drei Polen: Einige Mitglieder der Kommission blieben einfach weg, und eine Zeitlang ist von ihr insgesamt wenig zu hören; die verbleibenden Teile schwanken in der restlichen Zeit zwischen einem auf völlige Auflösung tendierenden Chaos (191) und einem fortdauernden Gegeneinander.

Mit dem Akt des Regierungswechsel kehrte in keiner Weise äußere Ruhe ein; der "Wende" folgte eine Zeit des Umbruchs und der Umorientierung. Vor allem herrschte bis zu den Wahlen im März 1983 ein permanenter Wahlkampf, der die Medien- und die Telekommunikationspolitik allgemein nicht aussparte und in dem der ehemalige Vorsitzende ein exponiertes Mitglied der Regierung war, der vom stellvertretenden ersitzenden scharf angegriffen wurde (192). Dieser Wahlkampf forderte von den meisten Abgeordneten, aus dem Stand heraus Profil zu zeigen, um auf den rasch zusammengestellten Listen der Parteien wieder an aussichtsreicher Stelle plaziert zu werden. Die zweite Kernenergie-Enquete entrann dem dadurch, daß sie sich nach dem Brütervotum praktisch auflöste. Dort bestand auch bei der SPD kein Interesse mehr an einer Fortführung.

(cc) Die Turbulenzen in der Großwetterlage bildeten für den Klimawechsel innerhalb der Kommission von der Kooperation hin zu Absenz, Destruktion und Konfrontation den gewichtigsten, aber nicht den einzigen Grund: Nach der Sommerpause war man in der IKT zu einer **Thematik** übergegangen, die nicht mehr, wie die technischen und wirtschaftlichen Aspekte, durch eine noch weitgehend auf empirischen Fakten beruhende Bestandsaufnahme behandelt werden konnte. Man beschäftigte sich mit den Nutzungsmöglichkeiten und den Folgen Neuer Medien - Komplexen, bei denen Wertfragen schon in den Feststellungen und Erläuterungen eine zentrale Rolle spielen. Außerdem kam man nun in Zeitdruck; man hatte die Abgabe schon auf den November 1982 verschoben. Und man hatte zu Empfehlungen überzugehen, die entweder nur einander kontrovers gegenübergestellt werden konnten oder nur durch langwierige und heftige Auseinandersetzungen einander hätten angenähert werden können. Das heißt, auch ohne Änderung der Rahmenbedingungen wäre die kooperative Phase nach der Sommerpause wohl weitgehend beendet gewesen. Das Management der IKT hätte in diesem flacheren Fahrwasser seine Navigationsfähigkeiten beweisen müssen. Auch ohne diese Probe aufs Exempel entbehrt die Vermutung nicht der Plausi-

bilität, daß die Kommission durch Verschieben und Ausklammern der Wertfragen am Ende in einen Stau bei der Folgeproblematik und den Empfehlungen gekommen wäre, der nicht mehr so einfach hätte aufgelöst werden können. Damit geht einher, daß schon vor der Sommerpause im Klima ein Wechsel einsetzte. Das Guthaben an Kooperativität war aufgebraucht, war in vielen Detaildiskussionen um Sätze und Worte, im Ringen um verbale Formelkompromisse aufgezehrt worden. Die Atmosphäre verschlechterte sich rapide, bis es schließlich auf der Sitzung am 3.12.82 zu erregten Wortgefechten mit auch rechtlichen Konsequenzen kam und die Arbeit der Kommission als Plenum so gut wie beendet war (193).

(cd) **Zusammenfassend** ist der Übergang zu Absenz, Konfrontation und Destruktion nicht zu erklären aus spezifisch medienpolitischen Verschiebungen, etwa aus der bahnbrechenden Initiative eines Akteurs, sondern liegt in erster Linie begründet in der Änderung der generellen Rahmenbedingungen, die den Stellenwert der IKT für alle Fraktionen schlagartig verschoben, **und** aus der Anhäufung ungeklärter Wert- und Zielfragen, die desto drängender gestellt wurden, je näher die IKT an die Formulierung von Empfehlungen rückte. Das personelle Moment wirkte bei diesem Übergang als Katalysator - allerdings als ein in diesem Falle äußerst wirkungsvoller Katalysator.

d) Januar '83 bis März '83: Abwicklungsphase - parlamentarisches Krisenmanagement

Ausdruck des Schwankens zwischen Destruktion und Konfrontation war die andauernde Ungewißheit der letzten Wochen, ob ein Endprodukt der Kommission zu erwarten war, und die stückweise Zurücknahme des Anspruchs an ein solches Endprodukt der Kommission. Zunächst wurde von einem "Sachstandsbericht" (194) gesprochen, der zumindest die nicht kontroversen Grundlagen für die politische Behandlung von Telekommunikation darlegen sollte. Im Dezember 1982 war nicht nur die inhaltliche Arbeit am Ende, auch die Kommission selbst war weitgehend auf gelegentliche Treffen der Obleute mit Schrape, dem Projektleiter der Firma Prognos, zusammengeschmolzen. Es war zu diesem Zeitpunkt zu erwarten, daß die IKT ohne ein ausdrücklich proklamiertes Ende verschwinden und auch kein inhaltliches Produkt mehr abliefern würde.

Nun griffen aber Tendenzen, die eine gewisse Eigendynamik der Kommission, ein Beharrungsvermögen, signalisieren. Infolgedessen neigte sich die Entwicklung wieder eher in Richtung Konfrontation als in Richtung Destruktion - ohne daß dies bedeuten soll, die SPD hätte gegen Ende die Oberhand gewonnen. Aber die Beziehungen der Obleute wurden immerhin aufrechterhalten. Vor allem gelang es, über die destruktiven Potentiale und über die Konfrontation hinweg erneut ein Netz aus organisatorischer Kooperation zu spannen, die eine Zeitlang als nicht mehr rekonstruierbar angesehen worden war. Dieses Netz bildete in den letzten Wochen die IKT. Die Geschehnisse der IKT wurden durch die ab und an anberaumten Obleuteversammlungen bestimmt, in denen lediglich organisatorisch über die verbleibenden Aufgaben und die weiteren Schritte beraten wurde. Aus ihnen heraus wurden eine Art Rumpfkommision und eine Art Notverfahren entwickelt (195): Die Konsensvorschläge des nun zu **dem** unabhängigen Experten der Kommission avancierten Prognos-

Wissenschaftlers Schrape (196) auf Grundlage der vorliegenden Entwürfe und Papiere sollten von den drei Obleuten und drei sachverständigen Mitgliedern der IKT geprüft werden, von denen jede Fraktion jeweils einen benennen konnte. Wenn jede "Gruppe" den Kommissionsvorschlag gutheiße, entfalle die kontradiktorische Formulierung und der Prognos-Text geht in den Bericht ein; wenn eine ablehne, dann bleibe es bei der kontradiktorischen Darstellung, das heißt bei der Gegenüberstellung der kontroversen Standpunkte (197). Dieser Konsensbildungsprozeß konnte schriftlich geschehen, so daß an den Sitzungen die Obleute unter sich blieben (198). Damit war auch das destruktive Moment der persönlichen Auseinandersetzungen einiger Sachverständiger ausgeschaltet.

Mit dieser Beschränkung auf die parlamentarische Routine gelang es, die IKT sozusagen abzuwickeln und ihr ein vorzeigbares Ende, vor allem einen recht eindrucksvollen Bericht, zu beschreiben. Es gelang sozusagen, aus den Wechselbädern von Destruktion und Konfrontation zu einem routinierten Krisenmanagement zurückzukommen. Dafür zeichnen fünf Faktoren verantwortlich.

(da) Die **SPD** hatte nach wie vor ein - wenn auch nicht gerade brennendes - Interesse an einem Forum, auf dem ihre Position propagiert werden konnte. Von daher war sie an einem förmlichen Abschluß mit Bericht interessiert. Je inhaltlicher, desto besser lief es für sie. Dies geht nicht nur aus den Initiativen Hoffmann-Riems hervor, der seine Arbeit ausdrücklich unter das Ziel "Thematisierung" gestellt hatte, sondern dies war auch die Linie von Paterna, dem stellvertretenden Vorsitzenden.

(db) Die Beauftragung der **Prognos-AG** sorgte für eine gewisse Eigendynamik: Das Aufgabengebiet von Schrape war mit dem Niedergang der IKT beständig gewachsen (199). Ursprünglich war er mit der Auswertung von Anhörungen betraut, formulierte dann auf dieser Grundlage die entsprechenden Feststellungen und Erläuterungen, war dann für Koordination und für die Überarbeitung der vorliegenden Berichtsteile verantwortlich und entwickelte sich so zum Garanten eines Endes der Kommission mit Bericht. Daß er ein großes Interesse daran hatte, die Kommission möglichst erfolgreich und arbeitsintensiv abzuwickeln, liegt auf der Hand.

(dc) Der neue Vorsitzende **Linsmeier** entwickelte mit der Übernahme des Amtes Verantwortung für die IKT. Er sah sich nicht als Vollstrecker des Auslaufens, sondern wollte die IKT zu einem vorzeigbaren Ende bringen. Schließlich war dies seine erste Legislaturperiode und sein erster Vorsitz, und der sollte zumindest nicht so deutlich in einem Fiasko enden (200). Da dem auch keine expliziten Weisungen entgegenstanden, sondern er über Entscheidungsspielraum verfügte, versuchte er, dieses auch in die Tat umzusetzen.

(dd) In abgeschwächter Form galt dies auch für den **stellvertretenden Vorsitzenden**, Peter Paterna, und für die **Obleute**. Schließlich würden sie in gewisser Weise für die IKT geradezustehen haben und sich vor Fraktion, im Ausschuß oder oder auch in Diskussionen außerhalb des Parlaments fragen lassen müssen, was aus der IKT geworden sei. Spätestens bei einer Beruhigung der parlamentarischen Lage wären diese Fragen aufgetaucht und selbst wenn man dann rasch Schuld-

zuweisungen entwickelt hätte, wäre doch etwas als Makel auf den Organisationsfähigkeiten der Beteiligten hängengeblieben. In gewisser Weise vertraten diese Abgeordneten damit die Interessen des Parlaments als Ganzes, dessen Leistungspotential nicht dadurch dokumentiert wird, daß begonnene Untersuchungen ohne klaren Grund abgebrochen werden und Kommissionen ohne Befunde oder Ergebnisse auseinandergehen.

(de) Auch einige **Sachverständige** wollten einen vorzeigbaren Abschluß ihrer Arbeit sehen. Denn es war ja doch erhebliche Zeit investiert worden. Sie drangen in ihren jeweiligen politischen Lagern auf einen berichtsorientierten Ausgang.

Diese fünf Faktoren sorgten zunächst für Gegengewichte zu den destruktiven Tendenzen, die sich durchaus auch personell festmachen lassen, und gewannen letztendlich die Oberhand.

Ein Minimalziel, das in der gegebenen politischen und kommissionspolitischen Situation dennoch recht ambitioniert wirkt, wurde schließlich konsens- und durchsetzungsfähig (201). Eine Dokumentation der bislang geleisteten Arbeit sollte den Abschluß bilden, bei der man es nicht mehr für notwendig erachtete, daß sie abschließend von der Gesamtkommission beraten würde, sondern die unter der Aufsicht der Obleute von Schrape zusammengestellt werden sollte. Die Mitglieder sollten die Möglichkeit haben, einzeln oder in Gruppen mit Sondervoten und Anmerkungen ihre Position einzubringen. Damit ist eine recht eigenartige Form der Abwicklung gefunden worden: Schreiben, Glätten und Zusammenstellung besorgte ein kommissionsexterner Wissenschaftler. Organisation, Führung und politische Aufsicht besorgten der Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende und die beiden Obleute von SPD und CDU/CSU, Nöbel und Weirich. Dieser Kreis entschied, was wie in den Bericht, also in die Dokumentation kommen sollte, und ließ sich dabei beraten von jeweils punktuell befragten Sachverständigen.

Bedrängt wurde diese Gruppe von einem nun erst recht unermüdlich Vorlagen zu Rechtsfragen produzierenden Professor Hoffmann-Riem. Der wissenschaftliche Stab beschränkte sich auf Kopieren und Versenden der Vorlagen für Berichtsteile. Der Rest der Mitglieder erhielt ab und an Teile der Entwürfe, konnte diese binnen Tagesfrist kommentieren und wurde zu gegebener Zeit von seiner "Bank", also vom Obmann der CDU/CSU oder dem der SPD, aufgefordert, an dieser oder jener Stelle eine bestimmte Anmerkung zu machen und an einer anderen Stelle ein Sondervotum zu unterschreiben (202).

Kurz vor Ende der Legislaturperiode, aber bereits nach den Wahlen, konnte eine "Arbeitsdokumentation", offiziell deklariert als "Zwischenbericht" (203), abgegeben werden. Viele organisatorische Dinge blieben bei diesem Bericht umstritten: welchen Status die Vorlagen Hoffmann-Riems hätten, welche Form der Anmerkung noch tolerabel sei und anderes mehr (204).

Denn im Grunde blieb auch das Ziel des Berichts umstritten: Vor allem Linsmeier und auch den meisten Parlamentariern war bereits mit einem formell vorzeigbaren Abschluß gedient, dessen

Inhalte zweitrangig sein konnten. Hoffmann-Riem aber und mit ihm Teile der SPD-Seite wollten auch und gerade nun noch die mögliche Thematisierungswirkung des Berichts massiv nutzen.

Dieser "Zwischenbericht" ging in der 10. Legislaturperiode, also nach der Konstituierung des neuen Bundestages, auch in das Plenum, wurde dort kurz diskutiert (205) und zur Weiterbehandlung an die Ausschüsse überwiesen, federführend an den Innenausschuß, beratend unter anderem an den Ausschuß für das Post- und Fernmeldewesen. Seitdem ist von der IKT nicht mehr die parlamentarische Rede gewesen. Der Bericht wurde also nicht eingehend parlamentarisch behandelt und eine Wiedereinsetzung der Kommission - was mit der Benennung "Zwischenbericht" ja nahegelegt wurde - auch nicht im entferntesten erwogen (206). Im November 1983 bohrte die SPD-Fraktion noch einmal nach, jedoch ohne greifbares Ergebnis (207).

Es gab noch eine Reihe von Nachhutgefechten, zum Beispiel, in welcher Form der Bericht publiziert werden sollte (208); auch hatten Blessuren aus der Destruktions- und Konfrontationsphase noch einige Konsequenzen.

e) 1983/1984: Echo

Es war also so gut wie kein parlamentarisches Echo zu vernehmen. Es gab nicht nur praktisch keine parlamentarisch-politischen Schlußfolgerungen aus der Arbeit der IKT, die Behandlung des Berichts entsprach noch nicht einmal den parlamentarischen Gepflogenheiten, denen zufolge dem Bericht zumindest eine gründliche Ausschußberatung und eine erneute Behandlung im Plenum hätten zuteil werden müssen. Der Bundestag hat den "Zwischenbericht" endgültig in die Ablage geschoben (209) und die Kosten in Höhe von 1 Mio.DM abgeschrieben (210). Es scheint fast so, als ob der Bundestag die IKT als ein Trauma verdrängt hätte - nur daß dieses Trauma nicht genügend Virulenz besitzt, um sich in Form von Kompensationsmechanismen bemerkbar zu machen. Die Folge ist allerdings, daß nach der Erfahrung mit der IKT eine weitere TEK zu Fragen, die auch nur entfernt mit Titel und Thema der IKT zu tun haben, indiskutabel ist, und dementsprechende parlamentarische Vorschläge, von wem immer sie auch geäußert werden, sich erübrigen.

Das fachliche Echo kann ebenfalls nur als dünn bezeichnet werden: Es gab in der Fachpresse einige Berichte mit Rezensionscharakter, aber die Resonanz blieb für dieses auch fachlich ambitionierte Unterfangen dennoch erstaunlich gering (211). Der Bericht wird - auch zum Beispiel im Vergleich zum Bericht der EKM - wenig herangezogen und zitiert. Von Experten außerhalb der Kommission wurde und wird er nur in geringem Umfange genutzt (212).

Die öffentliche Reaktion ist im Hintergrundrauschen untergegangen. Die Artikel über den Bericht der IKT sind an einer Hand abzuzählen. Dies ist angesichts der Publizität, die dem Thema Neue Medien sonst eingeräumt wurde, erstaunlich niedrig (213). Vermutlich wäre das Echo größer gewesen, wenn das parlamentarische Krisenmanagement nicht gegriffen hätte und die IKT in unüberbrückbarem Dissens und ohne Produkt auseinandergegangen wäre.

Angesichts dieser Befunde befremdet ein wenig der Stolz, mit dem Mitglieder, insbesondere solche des engeren Kreises, auf den Abschluß der IKT hinweisen. Dies ist nur zu verstehen, wenn man in Rechnung stellt, welcher Energie es noch bedurft hatte, um letztendlich doch noch zu diesem Ergebnis zu kommen. Viel wahrscheinlicher war ein Auseinanderbrechen der Kommission ; so wurde von einem kleinen Teil der IKT ein spektakuläres Ende gerade noch vermieden. Da diese Krisenmanager Parlamentarier waren und ein gut Teil der Destruktion auf Konto der Sachverständigen ging, kann man sich das Urteil dieser Parlamentarier über Enquete-Kommissionen, Experten und die Rolle von wissenschaftlicher Vernunft in der Politikberatung ausmalen.

4.2.7. Telekommunikationspolitik im Anschluß an die Enquete

Nach der Wahl im März 1983 tat sich einiges auch in der Medienpolitik. Bereits in der Übergangszeit hatte sich gezeigt, daß der "Postminister das (ist), was er nicht sein darf, Medienminister" (214).

Über die Bundespost wurde nun "ganz offensichtlich" (215) und konsequent Medienpolitik betrieben. Es war erklärtes Ziel der unionsgeführten Regierung, den Kreislauf von fehlendem Programmangebot, mangelnder Akzeptanz für Breitbandkabel und schleppenden Investitionen an derjenigen Stelle zu unterbrechen, an der die Bundespost dies konnte, nämlich bei der Errichtung einer flächendeckenden Infrastruktur. Die für Breitbandverkabelung in 1983 geplanten 410 Mio.DM im Haushalt der Bundespost wurden auf 1 Milliarde DM aufgestockt (216). Die politische Gebührensatzung wurde angesichts wachsender Defizite Mitte 1983 korrigiert, was allerdings zu sinkenden Zuwachsraten bei den Anschlüssen führte (217). Durch die Forcierung der flächendeckenden Verkabelung und die Etablierung von nationalen Privatprogrammen (218) verloren die Kabelpilotprojekte auf lange Sicht ein wenig an Bedeutung. Aber auch deren Realisierung kam zügig voran. Zum Jahresbeginn 1984 nahm Ludwigshafen den Betrieb auf (219). Diese Fortschritte gaben den Befürwortern privaten Rundfunks allerdings wenig Anlaß zum Frohlocken. Die ersten Erfahrungen, die auf Grund der Liberalisierung der Telekommunikationspolitik durch Schwarz-Schilling zu machen gewesen waren, dämpften den medienpolitischen Optimismus der Union deutlich. Es zeichnete sich rasch ab, daß nur langfristig und nicht allein auf der technischen Basis einer Kupfer-Koaxialverkabelung eine - begrenzte - Erweiterung der Rundfunklandschaft möglich sein würde (220). In Folge dieser Ernüchterung wurde die Personalpolitik im öffentlich-rechtlichen Rundfunk noch konsequenter betrieben; und es wurden technische Äquivalente zum Kabelfernsehen vorbereitet, so zum Beispiel die Nutzung direktstrahlender Satelliten und freier Frequenzen für terrestrische Übertragung (221).

In der SPD wurden Verschiebungen in der Medienpolitik unübersehbar: Bereits im April 1983 kündigte Glotz - auch unter dem Eindruck gesamteuropäischer Entwicklungen (222) - eine Aufgabe der Blockadepolitik in der Telekommunikation an (223). Er blieb damit nicht allein; insbesondere im Norden, in Schleswig-Holstein und in Hamburg, regten sich innerhalb der SPD Bestre-

bungen vor allem aus regionalpolitischen Überlegungen, eine offensive Nutzung der Neuen Medien in Erwägung zu ziehen (224). Dies setzte sich in einem entsprechenden Beschluß auf dem Parteitag der SPD 1984 (225) und in einer Änderung des sozialdemokratischen Beteiligungsstrategie im Medienbereich um (226).

Bewegung kam auch in die föderalen medienpolitischen Gremien: Die Ministerpräsidenten der Länder konnten sich auf Umriss eines zukünftigen Ordnungsrahmens bei Neuen Medien einigen (Bremerhaven 1984), die zwar bis 1987 nicht in eine endgültige Form gegossen werden konnten, die aber gegenüber den Zuständen zuvor doch einen erheblichen Fortschritt darstellten (227).

Auch in den strukturpolitisch relevanten Teilen der Telekommunikationspolitik tat sich einiges: Die Bundespost verfolgte unbeirrt den eingeschlagenen Weg zu einem digitalisierten Vermittlungsnetz auf Glasfaserbasis. Zwar fehlte die 1 Milliarde DM, die für die Breitbandverkabelung eingesetzt wurden, aber dennoch sorgte die Post für Planungssicherheit bei den Unternehmen, indem sie eine Abnahmegarantie für Glasfaser aussprach (228). Die bisher gültige Planung mit den BIGFON-Projekten als Einstieg wurde bestätigt und durch ein Overlay-Netz als Verbindung zwischen den Bedarfszentren ergänzt (BIGFERN) (229). Die ISDN-Planung wurde weiter vorangetrieben und eine neue Telekommunikationsordnung verabschiedet. Eine organisatorische Neuordnung der Bundespost (Stichwort: Unternehmensverfassung) wurde vorbereitet. Dazu wurde eine "Kommission Fernmeldewesen" berufen und auf Grundlage ihres Berichts im Mai 1988 ein heftig umstrittenes Konzept zur Neuordnung der Post vorgelegt. Der Dienstleistungsbereich wurde in drei selbständige Unternehmen gegliedert; die Tätigkeit des Bundespostministers, der sich nunmehr Bundesminister für Post und Telekommunikation nennt, wurde auf die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben beschränkt (230).

Dies alles ereignete sich im Anschluß an die IKT, aber nirgendwo ist eine auch nur mittelbare Beziehung zur IKT zu sehen. Weder bei einzelnen Ergebnissen noch bei einzelnen Personen ist ein zurechenbarer Bezug von medien- bzw. telekommunikationspolitischer Bewegung und dem Geschehen in der IKT zu sehen (231).

4.3. Inhaltliche Schwerpunkte der Kommissionsarbeit

Was nun waren die Themen, Sachverhalte und Streitpunkte, die für einen solch aufreibenden und unsteten Verlauf der Kommission sorgten? Wo wurden Schwerpunkte gesetzt, wo Lücken gelassen, welche Aspekte betont? Ich will dem in der Abfolge nachgehen, wie sie auch die Kommission in ihrer Arbeit und ihrem Bericht zugrundegelegt hat.

4.3.1. Generelle Ausgangspositionen und Selbstverständnis

a) Zum Verhältnis von Technik und Politik

Im Rahmen der Einleitung zum Bericht hat die IKT Einigkeit über ein von Hoffmann-Riem entworfenes Statement zum generellen Verhältnis von Politik und Technik konstatiert. Die IKT habe einen "sozio-technischen Systemzusammenhang" zum Gegenstand, das bedeutet, "technologische Entwicklungen hängen stark vom politischen, ökonomischen und sozialen Umfeld ab, das seinerseits durch technologische Innovationen beeinflusst werden kann, aber vorrangig der Einwirkung anderer Faktoren unterliegt" (232). Die IKT hat deshalb auch keine Anhaltspunkte dafür gesehen, daß die technologischen Entwicklungen Eigengesetzlichkeiten entfaltet oder daß diese Folgewirkungen Zwangsläufigkeiten gleichkämen. Obgleich Handlungsspielräume generell immer enger würden und es zunehmend schwerer fiele, sie zu erkennen, ist die IKT grundsätzlich davon ausgegangen, daß die Entwicklung und Anwendung von Technologien politisch steuerbar" sei (233).

b) Telematik und Politik

Nicht mehr ganz so einheitlich haben die einzelnen Fraktionen in einer grundsätzlichen Passage des Berichts ihre generelle Position zum Verhältnis von Telematik (234) einerseits und Politik andererseits entworfen.

Die **Unionsfraktion** ist davon ausgegangen, daß "...die Technik an sich neutral (ist)" (234). Vor allem die Telematik, also die Informations- und Kommunikationstechniken (von der Kommission als "IuK-Techniken" abgekürzt) seien "äußerst flexibel" und böten zahlreiche Möglichkeiten, die in unterschiedlicher Weise genutzt werden können. Was die Folgen für Gesundheit und Umwelt angehe, so enthalten sie nach Auffassung der Union ein im Vergleich zu anderen technischen Entwicklungen wesentlich geringeres Gefährdungspotential, "beeinflussen" aber "tiefgreifend" die "wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Verhältnisse" (236). Die Entwicklung mit ihren besonders großen Handlungsspielräumen "bietet also Chancen, die zu unser aller Vorteil" (237) genutzt werden können; sie berge Risiken, die zu minimieren sind. Doch dann sei eine "Blockade" der Technik durch "Regelungperfektionismus" mit seinen "verheerende(n) Fol-

gen" (238) genau der falsche Weg. Statt dessen bedürfe es "gemeinsame(r) Initiativen" aller Akteure in Politik und Gesellschaft, die, ausgehend von einer grundsätzlichen Bejahung der Technik, die "rechtlichen Rahmenbedingungen" an die neuen Techniken anpassen (239). Zum Beispiel gehe es um Überprüfung der "einschränkenden Regelungen" (240) im Rundfunkbereich, um Klärung der Zuständigkeiten und um die Frage, welche der Neuen Medien unter den Rundfunkbegriff fallen; es gehe außerdem um verstärkte Nutzung technischer Möglichkeiten zur ökonomischen Belebung.

(bb) Auch die **Sozialdemokraten** haben Leistungsfähigkeit, Vielfalt und Flexibilität der neuen Techniken gesehen. Gerade angesichts der Chancen und Risiken dieser Potentiale sei "Wildwuchs" nicht angebracht. Auswirkungen ergäben sich nicht automatisch aus den technischen Potentialen, sondern seien "Folge je unterschiedlicher Rahmenbedingungen" (241). Der "Gestaltungsspielraum" sei von Gesetzgeber, Exekutive und Tarifparteien zu nutzen. Dies bedeute vor allem, "Gegensteuerungsmaßnahmen" bei "gravierenden Anzeichen für Gefährdungen und Belastungen" zu treffen. Eckpunkte der sozialdemokratischen Position sind die Priorität für ein dialogfähiges Netz, das Festhalten an der "publizistischen Gewaltenteilung" und die Ausweitung der Mitbestimmung im Zusammenhang mit dem betrieblichen Einsatz der Telematik (242).

(bc) Die **FDP** (243) schließlich hat ebenso Ambivalenzen konstatiert, aber davor gewarnt, daß der Staat Entscheidungen an Stelle der Wirtschaftssubjekte bzw. des Marktes trifft oder gar die technische Entwicklung grundsätzlich zu behindern versucht. Stattdessen solle sich die Politik auf grundlegende Entscheidungen beschränken, zum Beispiel die Erhaltung des Gleichgewichts zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatwirtschaftlicher Presse sichern, wobei nicht ausgeschlossen wird, daß private Rundfunkanstalten unter öffentlich-rechtlicher Kontrolle tätig werden.

So etwa lassen sich mit groben Strichen die generellen Ausgangspositionen der Parteien zeichnen, wobei einige Unterschiede deutlich werden. Den Gestaltungsspielraum, der in den technischen Potentialen angelegt ist, hat die Union politisch ausweiten wollen, um gesellschaftliche Akteure zum Zuge kommen zu lassen; die SPD hat den Spielraum politisch dahingehend nutzen wollen, um vor allem unerwünschte Entwicklungen zu verhindern. Die FDP hat in ihrer grundsätzlichen Position zu beiden Seiten Verbindungen geknüpft. Mit der einen Seite hat sie verbunden, daß Spielräume geöffnet werden sollen, mit der anderen die Ansicht, über Kontrolle müsse gewährleistet werden, daß durch die Liberalisierung keine Machtballungen, also wiederum Einschränkungen von Spielraum, entstehen.

c) Die Aufgaben der Kommission

Der IKT sind aus diesen Prämissen heraus von den Akteuren unterschiedliche Aufgaben zugewiesen worden. Sie ist als Teil einer öffentlichen Diskussion um die Telekommunikation gesehen worden, die je nach Standort als Ansatz eines "technologipolitischen Bürgerdialogs" (244) begrüßt

oder in der eher eine "unter ideologischen Vorbehalten geführte Auseinandersetzung" (245) vermutet worden ist. Im Zusammenhang dieser "kontroverse(n), teilweise auch politisch fixierte(n)" (246) Diskussion sollte die IKT - wobei einhellig bedauert wurde, daß die Länder nicht mitarbeiten - "realistische Vorschläge entwickeln" - so die FDP (247). Nach den Vorstellungen der SPD sollte sie die "Auswirkungen der neuen IuK-Techniken als Folge je unterschiedlicher Rahmenbedingungen... erkennen" (248). Oder sie sollte "Nutzungs- und Anwendungsmöglichkeiten" ermitteln und herausfinden, wie Chancen sinnvoll genutzt und die "Risiken, die aus... falscher Anwendung erwachsen, minimiert werden können" - so die Union (249).

Trotz der unterschiedlichen Akzente ist man sich einig gewesen, daß entsprechende Analysen und Prognosen auf grundsätzliche Schwierigkeiten stoßen würden: So ist in der einleitenden These (Vorlage: Hoffmann-Riem) ausgeführt, daß die kognitive Ausgangslage der IKT geprägt gewesen sei von zwei Merkmalen: Da Theorien zu Analyse und Prognose technischer Entwicklung und ihrer Auswirkungen gänzlich fehlen oder mit offensichtlichen Unzulänglichkeiten behaftet sind, hat die Kommission auf unsicherem Fundament agieren müssen. Zum zweiten sind die normativen Positionen in hohem Maße divergent gewesen. Ein hoher Grad von Dissens ist also von Beginn an charakteristisch für die Arbeit der IKT gewesen, und selbst wenn man sich zu einer bestimmten Frage geeinigt hat, bedeutet dies nicht, daß in der jeweiligen Frage die empirische Basis sicher und die Bewertungskriterien unumstritten gewesen wären, sondern lediglich, daß in diesem Falle Unsicherheit bzw. normative Differenz gering genug ausgefallen sind, damit eine gemeinsame Formulierung akzeptabel geworden ist. Es hat sich also bei den Passagen im Konsens eher um Kompromisse gehandelt, nicht um das Ergebnis einer theoriegestützten oder auf gemeinsamen Werten beruhenden Einigung. Dieses relativiert die Aussagen, auch in ihrer Bedeutung für politische Entscheidungen in diesem Zusammenhang.

d) Relativierung der Aussagen

Diese Relativierung der Aussagen ist zu Beginn des Berichts, aber auch in den Debatten deutlich hervorgehoben worden: Mehrfach wird betont, daß es sich um eine Arbeitsdokumentation handle, auf "Empfehlungen" sei verzichtet worden, die volle Reichweite der Auswirkungen könne erst durch weitere Untersuchungen offenbar werden; trotz des konsensträchtigen Vorgehens mit der Trennung von Bestandsaufnahmen und Empfehlungen sei die Zeit zu eng und die Aufgabe zu komplex gewesen.

Dennoch - so klopf man sich einleitend auf die Schulter - habe man aber "mit der umfangreichen Materialsammlung, der Definition so wichtiger Probleme und der bisher geleisteten Konsensbildung einen wesentlichen Beitrag zur Erörterung der ... Probleme" um die Telematik geleistet und die für die Bundesrepublik "umfassendste Dokumentation über die Bedeutung und die Auswirkung der IuK-Techniken vorgelegt" (250).

4.3.2. Technische Potentiale in der Darstellung der Kommission

Die technischen Potentiale sind in Problemsicht und Selbstverständnis der IKT der Dreh- und Angelpunkt gewesen. Folglich setzt meine Darstellung der inhaltlichen Kommissionsarbeit dabei an, wie die IKT die Informations- und Kommunikationstechnik gesehen und charakterisiert hat.

a) Zum Begriff "Neue Informations- und Kommunikationstechniken": Digitalisierung als Grundlage der Telematik

Als Basistechniken für die Entwicklung der Telekommunikation nennt die IKT Mikroelektronik, Optoelektronik, Satellitentechnik, Softwaretechnik und schließlich die Technik, die die verschiedenen Komponenten verbindet und organisiert ("Systemtechnik").

Die Bundesrepublik ist im technologischen Wettlauf der Nationen in einen von Technik zu Technik wechselnden Rang eingeordnet worden: rückständig bei der Mikroelektronik, gleichauf bei Optoelektronik und Satellitentechnik, führend in der Systemtechnik.

Als grundlegendes technisches Prinzip, das der Fülle an Anwendungen, Geräten, Zwecken, Problemlösungen, Systemen gemeinsam ist und das die Vielfalt unter der Bezeichnung "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" zusammenhält, ist von der IKT die Digitalisierung angesehen worden (251). Mit ihr ist eine Basis gegeben für eine integrierte Übertragungsinfrastruktur und für hohe Übertragungskapazität, die auf alle Signale angewendet werden kann. Unterschiedliche Zeichen können mit Hilfe des gleichen Kommunikationskanals übertragen werden, ohne daß es feste Zuordnungen von Zeichentyp und Kanal geben muß. Während die herkömmliche Telekommunikation noch auf "dedicated networks" beruhte, also auf einen dienst- und damit signalspezifischen Nutzen hin konzipiert war, macht das Prinzip der Digitalisierung den integrierten Übertragungskanal für alle Signale möglich (252). Dies erfordert, daß in einheitlichen technischen Systemen unterschiedliche Zeichen kodiert und dekodiert werden können. Erst in den Endgeräten unterscheidet sich, wozu die Signale genutzt werden, zum Beispiel, ob Rundfunk oder die Übermittlung von geschäftlichen Daten den Anlaß der Übertragung bildete.

Die Begriffe "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" und "Telematik" bilden sprachlich diesen auf Digitalisierung fußenden Systemzusammenhang von Zeichenerfassung, -verarbeitung, -speicherung, -übertragung und -darstellung ab.

b) Infrastruktur, Dienste und Endgeräte

(ba) Auf Basis dieses Systemzusammenhangs ist von der IKT die Palette der Technikanwendungen entfaltet worden (253). Die IKT beginnt die Darlegung mit den **Telekommunikationsdiensten**, wie Fernsprechen, Datenübertragung oder Rundfunk. Digitalisierung und weitere Innovationen im Bereich der Optoelektronik und Satellitentechnik haben die Telekommunikationsdienste revolutioniert: neue ermöglicht, alte leistungsfähiger gemacht und alle in der beschriebenen Weise integriert - zumindest in der Planung. Der weiteren Entwicklung der Kommunikationsdienste ist die Planung eines Integrated Services Digital Network (ISDN) zugrunde gelegt worden,

mit der eine Integration der Dienste auf digitaler Grundlage im Zusammenhang des bundesrepublikanischen Fernmeldenetzes vorangetrieben werden sollte (254).

(bb) Das Schwergewicht der Argumentation im entsprechenden technischen Teil des Kommunikationsberichts liegt bei der technischen **Infrastruktur**, den Übertragungsnetzen, die das Rückgrat der Telekommunikationsdienste bilden. Die grundlegende Unterscheidung hat die IKT zwischen "Verteilnetzen" und "Kommunikationsnetzen" gesehen (255).

In der Diskussion um die Verteilnetze hat die IKT die Notwendigkeit terrestrischer Netze - Stichwort: mobiler Empfang, grenzüberschreitende Sendungen, niedrige Kosten - betont. Die anderen Möglichkeiten der Verteilung werden wechselseitig durch den Verweis auf die jeweils anderen relativiert: Kupferkoaxialnetze werden konfrontiert mit den Möglichkeiten von Schmalbandübertragung und Glasfaserübertragung; Satellitenübertragung wird konfrontiert mit den erdgebundenen Netzen.

Für die Kommunikations- oder Vermittlungsnetze ist insbesondere von Belang, wie bald eine den Ansprüchen des ISDN entsprechende leistungsfähige Vermittlungstechnik im Orts- und Fernverkehr zur Verfügung steht und wann mit digitaler Übertragungstechnik im Ortsnetz zu rechnen ist: ob auf Kupferbasis (Schmalband) oder auf Glasfaserbasis (256). Im Fernverkehr sind weitere Möglichkeiten wie Richtfunk und Satellit gegeben.

Ein alle Dienste - einschließlich Rundfunkübertragung und Bildfernsprechen - integrierendes Breitbandvermittlungsnetz (heute mit IBFN benannt), wird erwähnt, aber als weit vorausliegende Etappe im Planungsstadium nicht in die Abschätzung der weiteren Entwicklung einbezogen (257).

(bc) Den **Endgeräten** kommt in einem integrierten Netz erhöhte Bedeutung zu. Die IKT hat einmal den Widerspruch zwischen der Forderung nach Netzkompatibilität und der nach Gestaltungsfreiraum, zum anderen den Widerspruch zwischen Integrativität und Dienstespezifität in den Vordergrund ihrer Darstellung gestellt (258).

(bd) Die Darstellung der technischen Potentiale ist geprägt von einer eindeutig **medienpolitischen Sichtweise**. Durchweg finden sich medienpolitische Anspielungen: in einzelnen Formulierungen, in den versteckten Empfehlungen, in der Anordnung der Feststellungen.

Die IKT rang in diesem Teil noch um ausgewogene Formulierungen. Dies war insbesondere im Verhältnis der beiden Netztechniken der Fall, die grundsätzlich unterschiedliche Leitbilder mit unterschiedlichem zeitlichen Horizont, unterschiedlichen Anwendungsmöglichkeiten sowie unterschiedlichen ökonomischen und politischen Implikationen darstellen.

Die Einigungsformel lautet: "In den nächsten Jahren werden zum Ausbau des Dienstangebots die verfügbaren und in der Entwicklung befindlichen Techniken in verschiedenen Netzen nebeneinander bedarfsgerecht eingesetzt werden." (259) Dies war noch vor der "Wende" formuliert und allein in dieser Fassung konsensfähig. Es wurde auch nach dem Oktober 1982 nicht mehr geändert, obgleich in dem betreffenden Kapitel zum Zeitpunkt der Abgabe des Berichtes die Angaben zum Teil fehlerhaft geworden waren. So stimmte zum Beispiel die Aussage nicht mehr, daß ein Zusam-

menschluß der "Inselnetze", die durch die Strategie der selektiven Verlegung von Koaxialkabeln seitens der Bundespost entstanden waren, "zur Zeit nicht vorgesehen" sei (260).

Selbst die freien terrestrischen Frequenzen für Rundfunk, die Mitte der 80er Jahre in den Mittelpunkt des medienpolitischen Interesses rückten, werden im Bericht nur gestreift. Denn zu diesem Zeitpunkt schien der schnellste Weg zum privaten Rundfunk über die Koaxialkabeltechnik, damit über Vorleistungen der Bundespost, zu führen (261).

Auch in Teilen, die nicht unmittelbar auf die Netzalternativen gerichtet sind, hat man sich in diesem Kapitel um einen teilweise etwas angestregten Kompromißcharakter der Argumentation bemüht: Der Leser hat bei der Lektüre den Eindruck, als müsse die medienpolitische Kontroverse ständig gezügelt werden, sie bleibt gerade deshalb durchweg sichtbar. Die Argumentation ist durchsetzt von medienpolitischen Anspielungen und offenen Empfehlungen: "Gastarbeiterprogramme" (262) und "Anschlußakzeptanz" (263) sind nur zwei unter vielen eindeutigen Vokabeln. Im Ergebnis hat die Union mit der Kompromißfassung dieses Kapitels erreicht, daß im Bericht das Programmonopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter, das Postmonopol auf Telekommunikationsnetze und die hohen Erwartungen an Glasfaser in Frage gestellt worden sind. Auf der anderen Seite hat die SPD mit der Kompromißfassung erreicht, daß eine explizite Propagierung der Koaxialkabeltechnik ausgeblieben ist (264).

(be) Auch in den nicht unmittelbar medienpolitisch relevanten Ausführungen des Technik Kapitels sind die Rolle der Bundespost und die Reichweite des Fernmeldemonopols ins Visier geraten und haben Anlaß zu mehr oder weniger offen formulierten **Empfehlungen** gegeben. Allenfalls das Modalverb "soll" ist vermieden worden. Das heißt, der Verzicht auf Empfehlungen im Zwischenbericht erweist sich als Verzicht auf **kontroverse** Empfehlungen; die Feststellungen und Erläuterungen stecken voller Wertungen und Vorschläge, aber solange dies in kompromißfähigen Formulierungen geschieht, haben es die Teilnehmer hingenommen. Als korrekt erweist sich dagegen die in der Einleitung zum Bericht verkündete Erfahrung, daß "eine strenge Grenzziehung zwischen Sachaufklärung und Wertung nicht möglich war" (265). Dies läßt sich nicht nur an dem Berichtsteil zur Technik zeigen, sondern auch an der Entwicklung dorthin: Mit zahlreichen Interventionen im Vorfeld der Plenumsberatung hat es der Vorsitzende vermocht, dem Berichtsentwurf der Unterkommission Technik einen stärker koaxialkabelfreundlichen Zuschnitt zu verpassen (266). Der Unterschied zu den anderen Berichtsteilen ist allerdings weniger der, daß die Wertungen und Empfehlungen kaschiert werden, sondern daß hier der Kompromiß noch die vorherrschende Form der Wertung ist. Der Bericht setzt sich also aus kompromißorientierten Teilen zusammen - zumindest in Formulierung und Auslassung - und aus konfrontationsorientierten Teilen, er ist aber nicht einzuteilen in feststellungsorientierte und empfehlungsorientierte Teile oder in analyseorientierte und wertungsorientierte Teile.

Technik zu immunisieren gegenüber den sozialen Aspekten eines sozio-technischen Zusammenhangs zeigt sich in diesem Berichtsabschnitt einmal mehr als eine Farce. Auf einem medienpolitischen Forum die Kommunikationstechnik unter Auslassung der medienpolitischen Aspekte darstellen zu wollen, versucht dem noch eins draufzusetzen.

4.3.3. Ökonomischer Stellenwert der "Neuen Informations- und Kommunikationstechniken"

In einem zweiten Berichtsteil, der auch weitgehend konsensfähig verabschiedet werden konnte (267), hat die IKT eine Abschätzung versucht, welche Bereiche der Volkswirtschaft von dem technischen Innovationsschub betroffen sind oder betroffen sein werden. Dieser Teil ging weitgehend auf einen Entwurf zurück, der im Auftrage der IKT zum großen Teil von Prognos erarbeitet wurde. Die wiederum konnte sich auf eine Anhörung und auf zuvor eingeholte schriftliche Stellungnahmen stützen (268). Daß die Telematik einen Wirtschaftsfaktor ersten Ranges im volkswirtschaftlichen, branchenbezogenen und betrieblichen Kontext darstellt, liegt auf der Hand. Die IKT hat versucht, diese Aussage zu differenzieren, und ist dazu von der nicht trennscharfen Unterscheidung zwischen Hersteller, Anwender und Nutzer der "IuK-Techniken" ausgegangen (269)).

a) Hersteller

Die Lage der Hersteller-Branchen von "IuK-Techniken" wird im Vergleich zu den Weltmarktkonkurrenten Japan und USA auch auf Grund der Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik eher als ungünstig bezeichnet; für diesen Bereich ist von der IKT ein Rückstand gesehen worden, der aber nicht als bedrohlich eingeschätzt wurde.

Vom Standpunkt der **nachrichtentechnischen Industrie** ist eine tiefgreifende und zügige Modernisierung des Fernmeldebereichs - insbesondere der Vermittlungstechnik - noch notwendiger geworden, da der Binnenmarkt als Basis und als Referenz für die von der Rentabilität her unerläßliche Weltmarktorientierung gilt.

Für den stagnierenden Absatz der **Kabeltechnikbranche** hat die Union eine Entlastung in einer verstärkten Koaxialverkabelung gesehen, während die SPD darauf gesetzt hat, die Arbeitsplätze durch eine Modernisierung der Fernmeldeanlagen im Zuge der ISDN-Planung zu sichern.

Entsprechend sind die anderen Branchen wie Unterhaltungselektronik, Raumfahrtindustrie, Elektrohandwerk und so weiter durchgemustert worden: Vordergründig war die Analyse getragen von der Sorge um den Industriestandort Bundesrepublik, um Konkurrenzfähigkeit einzelner Branchen und um Arbeitsplätze; im Hintergrund aber stand auch hier immer die Sorge um Argumente für oder gegen medienpolitische Strategien.

b) Anwender

Gesamtwirtschaftlich gesehen sind die Effekte des informations- und kommunikationstechnischen Entwicklungsschubs für einzelne Unternehmen und vor allem für die Beschäftigten derjenigen Bereiche, in denen "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" eingesetzt werden oder eingesetzt werden könnten, relevanter als die Effekte für die Unternehmen und Beschäftigten der herstellenden Industrie. Ich will einige wenige Überlegungen der IKT hierzu wiedergeben.

Die IKT ist von einem Modell des Strukturwandels im Medienbereich ausgegangen, demzufolge zumindest in der Vergangenheit neu hinzutretende Medien jeweils gut integriert werden konnten. Das Aufkommen eines neuen Mediums hätte zu "Ergänzungswettbewerb" und zum Funktionswandel bei den bereits eingeführten Medien geführt, aber angesichts einer insgesamt steigenden Nachfrage nach Medienleistungen wäre es zu keinem Verdrängungswettbewerb gekommen. Durch die mit der Telematik möglichen Neuen Medien wird sich - so die IKT - der Wettbewerb verstärken, und auch eine Verdrängungskonkurrenz wird nicht mehr ausgeschlossen (270)).

Im Druckbereich hat die IKT Substitutionseffekte vorausgesagt. Für die **Presse** ergeben sich eine ökonomische Gefährdung der bisherigen Vielfalt. Für die **Printmedien** insgesamt seien komplementäre Effekte möglich, aber Substitutionswirkungen seien wahrscheinlicher aufgrund der Konkurrenz um Werbe- und Zeitbudgets, um Kaufkraft und Bedarfsdeckung. Über das Ausmaß der Gefährdung der Printmedien ist in der IKT keine Einigkeit erzielt worden. Allerdings - so wird betont - ist ein Anpassungsspielraum gegeben, und die Akteure haben auch genügend Zeit, ihn zu nutzen. So böte die Telematik den Printmedien die Möglichkeit, den Aktualitätsvorsprung der elektronischen Medien nicht zu groß werden zu lassen oder zusätzliche, bislang nicht mögliche Angebote zu entwickeln (271).

Während die Wirkungen der technischen Entwicklung im **Filmbereich** noch konsensfähig festgestellt worden sind - weiterer Druck auf die Branche, allerdings nicht allein aufgrund der Telematik -, so hat sich die IKT auf die Auswirkungen einer Anwendung im **Rundfunkbereich** nicht mehr einigen können. Schon die enormen Umsatzzuwächse im Videobereich sind von der Union auf die politische "Blockade" privater Anbieter im Fernsbereich zurückgeführt worden, da der Nutzung von Videoangeboten und der Nutzung zusätzlicher Fernsehprogramme gleiche Prinzipien zugrunde lägen: Möglichkeit der Auswahl, größerer zeitlicher Spielraum in der Nutzung und anderes mehr (272). Programmvermehrung führt nach Maßgabe einer Sichtweise innerhalb der Kommission zur inhaltlichen Verflachung, nach Maßgabe einer anderen zur Vielfalt. Allerdings hat man darin übereingestimmt, daß aufgrund der hohen Kosten in erster Linie kapitalkstarke Anbieter reüssieren dürften; die Union hat aber auf Nischen und Lücken gehofft, die von kleinen Anbietern und Zulieferern genutzt werden könnten.

Ogleich im Medienbereich das eigentliche Zentrum der Auseinandersetzungen liegt, gerät die Darstellung der Auswirkungen doch entschärft und wird nur mit groben Strichen ausgeführt. Dies liegt vor allem daran, daß man sich bei der Diskussion derjenigen Fragen, die explizit Probleme der Medienorganisation und der Medieninhalte im engsten Sinne betreffen, zurückgehalten hat - mit Rücksicht auf die Länder.

Für einige Branchen ist die IKT aus dem Bereich der eher medienorientierten Nutzung der Telekommunikation hinausgegangen: So wird für die **öffentlicher Verwaltung** und für den **privatwirtschaftlichen Bürobereich** konstatiert, daß die EDV bisher nur für interne Rationalisierungen auf niedriger Qualifikationsebene eingesetzt worden sei. Nun stünden mit der Telematik Instrumente zur Verfügung, die höhere Rationalisierungsziele erreichbar machten. Diese Leistungssteigerung steht quantitativ und qualitativ erst am Anfang; ein gutes Beispiel sei der Einzelhandel.

c) Private Haushalte als Nutzer

Die privaten Haushalte als Endverbraucher bilden - so die IKT - die ökonomische Grundlage der Innovation, die sich technisch in der Entwicklung der Telematik ausdrückt. Der private Konsum sei umsatzmäßig ebenso groß wie die geschäftlich motivierte Nachfrage, die allerdings bei neuen Kommunikationsdiensten kurzfristig dominieren kann. Im privaten Bereich sind - laut der Vorlage von Prognos, die von der IKT zwar geglättet, aber im Grundsatz akzeptiert worden ist - große Chancen gesehen worden. Die letzte Akzeptanz und Nachfrage nach "IuK-Technik" sind aber zurückhaltend eingeschätzt worden: Die Kaufkraftspielräume seien begrenzt und hingen vom wirtschaftlichen Wachstum ab. Das Zeitbudget sei ebenfalls begrenzt, so daß schon auf Grund der konkurrierenden Medien die TV-Nutzung nicht weiter zunehmen werde. Das Paradoxe sei, daß je weniger Wachstum, desto geringer die Kaufkraft, desto größer aber das Zeitbudget und umgekehrt. Über die Akzeptanz neuer Angebote ließe sich mangels Erfahrungen nur spekulieren, und es lägen widersprüchliche Schätzungen vor (273).

Unter dem Strich ließe dies für die Zukunft eine verstärkte Konkurrenz zwischen den Freizeitangeboten um Kaufkraft und Zeit erwarten. Dies stecke den Rahmen für die Durchsetzung der Telematik mit mit neuen Kommunikationsangeboten ab. Spielraum sei durch weiteres wirtschaftliches Wachstum und durch komplementäre Nutzung von Medienangeboten außerhalb der eigentlichen Freizeit zu sehen gegeben.

d) Fazit

Daß als Nutzer telekommunikativer Produkte und Dienstleistungen nur die privaten Haushalte und nicht die geschäftlichen Endverbraucher herangezogen worden sind, zeigt erneut die Orientierung auf Publikumskommunikation in der IKT-Arbeit (274). Wenngleich bei Herstellern und den Anwendern auch andere Branchen - mit Ausnahme der Post selbst - behandelt worden sind, so hat der Schwerpunkt doch bei den Medienbezügen und den entsprechenden Auswirkungen gelegen. Die ökonomischen Effekte im Medienbereich sind auch nicht explizit den volkswirtschaftlichen Effekten insgesamt gegenübergestellt worden. Eine entsprechende Bilanz hätte die vergleichsweise geringfügige ökonomische Bedeutung des Medienbereiches gezeigt. Die Gefahren für die existierende Medienlandschaft sind beim Pressebereich einhellig und differenziert gesehen, aber nicht dramatisiert worden. Der Dissens ist für den Rundfunkbereich stärker ausgeprägt. Überhaupt gab es

Kontroversen zwar auch bei der generellen Einschätzung des Entwicklungstrends, aber zu abweichenden Kommentaren (275) oder anderen Formen des offenen Dissenses kam es lediglich bei Medienfragen im engeren Sinne.

Auch im Berichtsteil Ökonomie finden sich also die Punkte, die bei den technischen Potentialen bereits aufgefallen waren: Sein Schwerpunkt liegt auf den Medien - insbesondere auf dem Rundfunkaspekt. Der Dissens ist aber noch mehr oder weniger verhalten und wird oft durch mühsam erarbeitete Kompromißformulierungen entschärft. Bewertungen sind zum Teil suspendiert, zum Teil aber deutlich spürbar bis hin zur Aufzählung von Beurteilungskriterien (276).

4.3.4. Folgen in gesellschaftlichen Bereichen

Der Übergang vom ökonomisch ausgerichteten Berichtsteil zu der Behandlung der gesellschaftlichen Folgen, dem dritten Kapitel des Berichts, ist von Inhalt und Form her fließend, zumal hier weitere ökonomische Auswirkungen behandelt werden, nämlich die Wirkungen auf Arbeitsmarkt und Arbeitsprozeß, die als "soziale Auswirkungen" getrennt worden sind von Umsatzkennziffern und Gewinnmargen.

a) Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Arbeitsprozeß

Die Frage nach den ökonomischen Auswirkungen unter dem Arbeitsaspekt ist weitgehend im Dissens beantwortet worden. Oft sind jedoch im Bericht kontroverse Feststellungen durch kompromißfähige allgemeine Formulierungen ersetzt worden, indem zum Beispiel "unterschiedliche" Einschätzungen des "Netto-Effekts der Arbeitsmarktbilanz" in Folge des Einsatzes von Telematik konstatiert werden (277). Positive Effekte setzen - so die Kommission - ein gehöriges Wirtschaftswachstum voraus, was durch Weltmarktorientierung gesichert werden muß. Negative Effekte - insbesondere im Bürobereich - könnten nach Meinung der Kommission durch flankierende Maßnahmen begrenzt werden (278).

Ebenso sind im Bericht positive und negative Konsequenzen für Inhalt und Prozeß der verbleibenden Arbeit aufgelistet. Stichworte sind Qualifikation oder Dequalifikation, Steigerung der Komplexität von Tätigkeiten oder weitere Zerteilung der Arbeit und ähnliches mehr.

Ebenso wie bei anderen Fragen in diesem Zusammenhang (Renaissance der Heimarbeit, vorbeugender Gesundheitsschutz u.a.) ist in den Antworten der Kommission stets das gleiche Muster erkennbar: Positiv bewertete und negativ bewertete Konsequenzen werden in kontradiktorischer Formulierung konstatiert. Lediglich die Gegenüberstellung der Alternativen oder eine beide Seiten einschließende Fassung ("es ist umstritten, ob ...") waren konsensfähig. Im Anschluß an eine solche Konstatierung wird dann von den Vertretern der CDU/CSU das Positive hervorgehoben und betont, daß durch Bremsen oder durch Zaudern die negativen Effekte erst recht eintreten würden. In den Verlautbarungen der SPD und zumeist auch der FDP (279) werden die negativen Effekte herausge-

stellt, und es wird betont, daß ohne Reglementierung die negativen Effekte noch sehr viel stärker hervortreten würden.

Einig dagegen ist man sich darüber gewesen, daß auf betrieblicher wie auf volkswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene Handlungsspielraum besteht (280). Wie aber dieser Gestaltungsspielraum genutzt werden sollte, dazu sind wiederum unterschiedliche Empfehlungen gegeben worden. Was zum Beispiel die Erweiterung der Mitbestimmung angeht, so ist durch kontradiktorische Formulierungen zwar ein konsensfähiger Text möglich gewesen, der aber widersprüchliche Empfehlungen enthält.

b) Ausbildung, Bildung und Kultur

Während die Kommission den Ausbildungsinstitutionen eine Fülle neuer Aufgaben zugewiesen hat, die sie im Zuge der Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechniken zu erfüllen haben ("Umorientierungsbedarf"), ist das Verhältnis von Bildung insgesamt und Telematik unter dem Aspekt der Nutzung technischer Möglichkeiten **für** Bildungszwecke diskutiert worden. Der "Bildungstechnologie" werden einhellig "unterstützende Funktionen" eingeräumt (281). Dissens hat sich dagegen über die Auswirkung eines verstärkten Einsatzes von technischen Möglichkeiten im Bildungsbereich ergeben, insbesondere über die Gültigkeit der Wissensklufthypothese. Dabei ist die Unionsposition in einer eigenartig rigiden Art und Weise formuliert. In ihrem Statement wird die Bildungsstruktur der Gesellschaft in vier Schichten differenziert: Während die Gruppen auf den zwei mittleren Schichten - laut dieses Votums - die neuen technischen Möglichkeiten nutzen werden, um den Vorsprung der jeweils vor ihnen liegenden Gruppe auszugleichen, ist am unteren Ende eine Gruppe von 15% der Bevölkerung auszumachen. Diese umfasse Personen ohne formalen Bildungsabschluß, "funktionelle Analphabeten, kaum integriert in die Bildungs- und Kulturwelt einer Gesellschaft". Für diese Gruppe werde sich die Wissenskluft erweitern, da sie die neuen Techniken "wenn überhaupt, gewiß nicht in einer bildungswirksamen Weise verwenden wird". Aber diese Gruppe verwende "allerdings überhaupt nichts in einer, gesellschaftlich gesehen, konstruktiv bewerteten Weise". Sie sei in ihren verschiedenen Außenseiterrollen derart verfestigt, daß sie sich in ihrem negativen Status nicht weiter verschlechtern könne (282).

Diese recht harsche Sicht konnte von der SPD-Seite "nicht akzeptiert werden" (283). Sie hat aus den Befunden zur Wissenskluft den Schluß gezogen, daß sich das Bildungsgefälle in Folge des Einsatzes von Telematik verstärken werde. Deren Wirkungen reichten bereits in die **kulturelle** Sphäre hinein, und entsprechend ambivalent sei die Wirkung der technischen Möglichkeiten auf die "Pflege der nationalen deutschen Kultur" (284). Anhand der Beispiele aus anderen Ländern wurden - hier ist die Grenze zur Empfehlung wiederum erreicht - Quotierungsmodelle für inländische gegenüber ausländischen Inhalten beim Rundfunk diskutiert oder Vorschläge zur Aufteilung der Förderungsmittel erwogen, denen zufolge in gleichem Maße die Telematik und "die 'lebendigen' Formen personeller Kommunikation" (285) als Beitrag zur kulturellen Entwicklung unterstützt werden sollten. Dies erreicht aber weder die Konkretion noch die Kontroversität eines politischen Vorschlages, der über die IKT hinaus die Diskussion hätte prägen können.

c) Familie und Kinder als sozialer Brennpunkt

Einer der "am stärksten umstrittenen Bereiche" (286) stand unter der Frage, welche Folgen die neuen Informations- und Kommunikationstechniken für Kinder und Familie haben könnten. Hier sind nach Abschluß der Beratungen getrennte Texte eingebracht worden, einer von der Unionsseite, ein anderer von der sozialdemokratischen Seite (287). Die FDP hat sich keiner dieser Alternativen anschließen können. Die Texte sind nicht mehr eigens diskutiert worden.

Die Union geht in ihrer Antwort davon aus, daß man über die Medienwirkungen im privaten Bereich, insbesondere über die Wirkungen auf Kinder, vor allem aus methodischen Gründen nichts Genaueres wisse. Zumindest könne man sagen, daß die TV-Nutzung in kognitiver, emotionaler und sozialer Hinsicht Trends verstärke und daß aber schon von daher die Frage nach den Wirkungen elektronischer Medien einzubetten sei in das soziale Umfeld, einschließlich der Nutzung sonstiger Medien durch Kinder. In welchem Zusammenhang Mediennutzung und Intensität der interpersonellen Kommunikation im familiären Zusammenhang stehen, werde in der Wissenschaft kontrovers eingeschätzt. Zwar wird auch von der Union die Gefahr von Vielsehern bemerkt, doch richteten sich entsprechende Bedenken ebenso gegen die herkömmlichen TV-Programme, so daß diese Gefahr nicht erst aufgrund der Vergrößerung der technischen Möglichkeiten entstanden sei. Diese machten eine Auswahl unter Angeboten möglich: Eine Entscheidung für Unterhaltung sei auch Teil von Freiheit.

Die SPD hingegen sieht in ihrem Votum die Frage der Wirkung auf Kinder und Familie im "Zentrum der öffentlichen Diskussion um soziale Folgen" (288). Zwar sei der Stand der Medienwirkungsforschung in der Tat unbefriedigend, aber die Hinweise auf unerwünschte Auswirkungen reichten völlig aus, um vor einer Ausweitung des TV-Konsums zu warnen und entsprechende Schutzmaßnahmen zu rechtfertigen. Dies werde auch durch die Möglichkeit positiver Nutzung nicht aufgewogen.

Die Union hat die Tragweite der Probleme im Zusammenhang einer Gefährdung von Familie und Kindern nicht als ausreichend nachgewiesen angesehen, als daß Reglementierungen, zum Beispiel eine Unterbindung der Ausweitung des TV-Angebots, notwendig würden; schon gar nicht sah sie damit eine Reglementierung der technischen Entwicklung gerechtfertigt.

Die SPD hingegen hat Belege für eine Gefährdung in ausreichender Zahl und Qualität gesehen, um solche Reglementierungen zu rechtfertigen.

d) Folgen für die politische Kommunikation

Mindestens ebenso umstritten wie die Abschätzung der Wirkungen auf Kinder ist die Antwort auf die Frage nach den Folgen für die "gesellschaftliche Integration und politische Willensbil-

dung" (289) gewesen, also für die politische Kommunikation im nationalen Zusammenhang. Auch hierzu finden sich im Bericht getrennte Texte mit Feststellungen und Erläuterungen, die im schriftlichen Verfahren eingebracht, also nicht eigens diskutiert wurden.

Die Union geht in ihrer Fassung davon aus, daß technische Potentiale immer die politische Kommunikation verändern; wie sich dies beim gegenwärtigen Innovationsschub gestalten werde, ließe sich noch nicht abschätzen. Ambivalenz sei zu erwarten: Größere publizistische Vielfalt, Dezentralisierung und eine transparente Politik als Folge des Einsatzes von Telematik würden die politische Kommunikation zugleich belasten und bereichern (290).

Auch das SPD-Lager und die Parlamentarier der FDP haben Ambivalenzen gesehen: Zwar sei bessere Information für politische Entscheidungen und Teilhabe möglich, aber es seien auch Verschiebungen im Machtgefüge, insbesondere zwischen Regierung und Parlament, zu erwarten.

Bei der Frage der grenzüberschreitenden Informationsflüsse (291) lag ein Entwurf der Sachverständigen Denninger und Hoffmann-Riem vor, der nicht abschließend in der Unterkommission "Recht" beraten werden konnte und der von Ricker und Linsmeier lediglich schriftlich kommentiert wurde. Die Autoren der Vorlage wenden sich implizit gegen die zu diesem Zeitpunkt noch akute Möglichkeit, daß in Kooperation von BDZV und RTL von außen gezielt Rundfunk in die Bundesrepublik gesendet wird. Die Autoren sehen aufgrund der Interessen der Bundesrepublik durchaus die Notwendigkeit und aufgrund der rechtlichen Sachlage auch die Möglichkeit, über Reglementierungen diese Gefährdung des deutschen Mediensystems abzuwehren. Es wird in dem Papier vorgeschlagen, auf den fremden Staat einzuwirken, so daß dieser die Sendung unterbindet.

Dagegen sehen die kommentierenden Unionsvertreter eher Chancen in einer Liberalisierung der grenzüberschreitenden Kommunikation und hohe Risiken in jeglicher Form ihrer Reglementierung. Damit seien Folgen verbunden, die weit über das akute Problem der Kooperation BDZV-RTL hinausgingen. Sie plädieren für eine Medienpolitik, die keine Abdrängung der deutschen Verleger ins Ausland erzwingt.

So ist also der Berichtsteil zu den Auswirkungen weitgehend von Dissens geprägt. Anders als im Bereich der technischen Potentiale und der Analyse des ökonomischen Stellenwerts, wo der Dissens sich noch hinter wolkigen Formulierungen verstecken ließ, ist hier der Dissens aufgebrochen. Dies liegt an mehreren Faktoren: Diese Teile wurden später diskutiert, sie bewegten sich auf empirisch unsicherer Grundlage und sie lagen näher an politischen Empfehlungen.

4.3.5. Politische Optionen

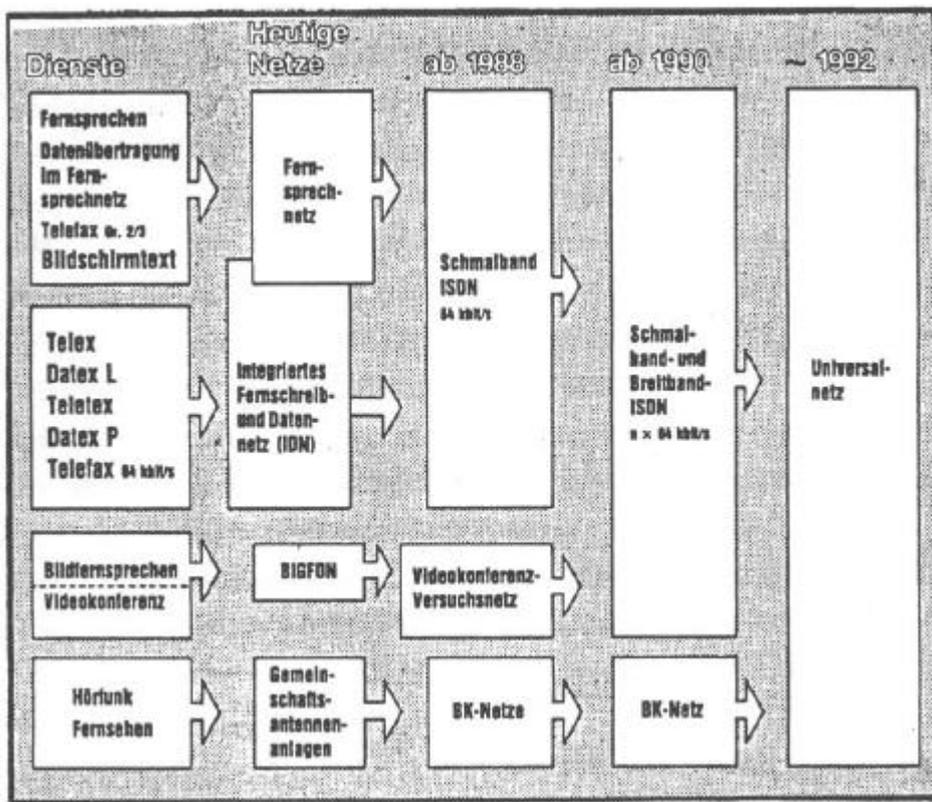
a) Strittige Frage: Ausbau des Breitbandverteilnetzes

Bereits im Berichtsteil zu den technischen Potentialen wurde deutlich, daß unter dem Medienaspekt die zentrale telekommunikationspolitische Frage lautet: Wie werden die Alternativen des Netzausbaues zueinander in Beziehung gesetzt?

Wie ausgeführt, kann eine telekommunikative Infrastruktur für verschiedene Dienste genutzt werden (292). Die entscheidende Frage war in der IKT nun, ob und in welchem Maße und bis zu welchem Zeitpunkt diesen Nutzungsvarianten - vor allem Verteilung von Rundfunkprogrammen, schnelle Datenübertragung, Fernsprechen - jeweils eigene, physikalisch getrennte Netze zur Verfügung gestellt werden sollten.

Einig war man sich in der IKT, daß zunächst die verschiedenen, bereits existierenden Dienste im Rahmen des ISDN auf Basis bisheriger schmalbandiger Kabeltechniken und mit neu eingeführter digitaler Vermittlungs- und Übertragungstechnik integriert werden sollten. Überlappend dazu sollte die Kabeltechnik nach und nach auf Glasfaser umgestellt werden. Langfristig war eine Integration weiterer breitbandiger Dienste wie Rundfunkverteilung, Datenübertragung mit hoher Geschwindigkeit und Bewegtbildkommunikation im Rahmen eines Breitband-ISDN geplant (293). Einig war man sich also in der IKT über die langfristige Orientierung auf ein "dienstintegriertes Breitbandvermittlungsnetz" (294), das aus heutiger Sicht auf Glasfaser beruhen müßte. Man war sich auch einig darüber, daß ein Breitbandvermittlungsnetz größere Bedeutung für langfristiges ökonomisches Wachstum und größere Innovationswirkungen als ein auf ausgereifter Technik beruhendes Verteilnetz hat (295). Alles dies war weitgehend Konsens. Was aber auf dem Weg zum Breitband-ISDN mit den bereits existierenden oder weiteren möglichen breitbandigen Diensten geschehen und ob dafür ein eigenes Netz aufgebaut werden soll, darüber stritten sich die Lager.

Übersicht 15: Planung der deutschen Bundespost zur Entwicklung der Telekommunikationsstruktur



Einigkeit bestand also in der IKT über die Etappen der Modernisierung des Fernmeldenetzes; Uneinigkeit darüber, ob parallel dazu auch Breitbandverteilnetze aufgebaut werden oder ob deren Funktion von anderen Netzen oder eben überhaupt nicht erfüllt wird.

Die Unionsseite der IKT hat in dem langfristig angelegten Aufbau eines Vermittlungsnetzes auf Glasfaserbasis und dem kurzfristig möglichen parallelen Aufbau und Betrieb eines Verteilnetzes auf Kupferkoaxialbasis keinen Widerspruch gesehen und für diese Mehrfachstrategie plädiert.

Die SPD-Seite (einschließlich der FDP-Abgeordneten, aber ohne die Sachverständigen Hoffmann-Riem und Denninger) hat den Ausbau des Kupferkoaxialkabelnetzes als allein mediennpolitisch begründet angesehen: Denn von den Breitbanddiensten, die in einem ISDN-Schmalband nicht realisiert werden könnten und die deshalb einem Breitbandnetz vorbehalten bleiben müssten, sei Bewegtbildkommunikation nicht akut. Datenübertragung mit hoher Geschwindigkeit sei durch ein sogenanntes Overlay-Netz möglich: Dies bedeutet, Satelliten verbinden die Glasfaserinseln, insbesondere die Geschäftszentren. Es bliebe also die Rundfunkverteilung, und allein wegen der Rundfunkverteilung dränge die Union darauf, ein Breitbandverteilnetz aufzubauen. Eben deswegen hat die SPD-Seite danach getrachtet, eine entsprechende Empfehlung zu verhindern, und empfohlen, sich auf Glasfaservermittlungsnetze zu konzentrieren, um die "Doppelinvestitionen zu vermeiden".

Da aber die Strategie, auf Glasfaservermittlung zu setzen, sehr langfristig ausgerichtet sei und die Nachfrageimpulse bei dieser Strategie erst spät greifen würden, seien vor allem aus ökonomischen Gründen Überbrückungsstrategien notwendig (296), wie zum Beispiel der Aufbau des erwähnten Overlay-Netzes. Das Vorziehen der erst für später vorgesehenen Investitionsvolumina, um schneller das flächendeckende Glasfaservermittlungsnetz zu schaffen, stoße auf Schwierigkeiten: Die technischen Lösungen, insbesondere für den Einsatz von Glasfaser im Ortsnetz, seien noch nicht ausgereift. Es bedürfe in diesem Falle einer gewaltigen Investitionsanstrengung von Seiten der Post. Der Aufbau von Produktionskapazitäten und eine ausreichende Planungssicherheit seien erforderlich. Alles dies koste viel Zeit.

Eine naheliegende Möglichkeit der Überbrückung, nämlich der Ausbau des Breitbandverteilnetzes, schied aus medien- und strukturpolitischen Gründen für die SPD aus: Denn da ein solches Netz in "Funktionskonkurrenz" bei der Verteilung von Rundfunkprogrammen und in Finanzierungs konkurrenz (Amortisationszeiträume, Kaufkraft privater Haushalte) zur Breitbandvermittlung stehe, würde der Aufbau eines Breitbandverteilnetzes die "Realisierungschance" eines Breitbandvermittlungsnetzes beeinflussen (297). Von daher hat die SPD-Seite eine Überbrückungsstrategie der verstärkten Koaxialverkabelung abgelehnt, da dies nicht nur die Durchsetzung der innovationspolitisch bedeutsamen Technik des Glasfaservermittlungsnetzes behindere, sondern auch eine ineffektive Doppelinvestition darstelle.

Paralleler Netzausbau von Glasfaservermittlung und Koaxialverteilung oder Konzentration auf ein Glasfaservermittlungsnetz mit einer passenden Überbrückungsstrategie - darauf hat sich der Streit um die Telekommunikationspolitik in der IKT zugespitzt. Von langfristiger telekommunikationspolitischer Relevanz ist dabei, daß der Streit zwischen den Netzausbauoptionen jeglichen Gedanken an eine Problematisierung des Glasfaservermittlungskonzeptes selbst hingefällig machte. Dies wurde in der IKT aber nicht thematisiert. Es ist ein interessantes Gedankenexperiment, sich einmal vorzustellen, was geschehen wäre, wenn die IKT nicht im Konsens über die grundsätzliche Akzeptabilität des Glasfasernetzes verblieben wäre, sondern hier ebenfalls kritische Vorstellungen zu Papier gebracht hätte. Dem aber ist nicht so gewesen, darum kann ich mich im folgenden auf die Kontroverse um die unmittelbar anstehende Netzausbaupolitik beschränken.

b) Ressourcenbedarf der Netzalternativen

Welche Ressourcen die möglichen Varianten für den Aufbau der zukünftigen Telekommunikations-Infrastruktur benötigen würden, hat für die IKT zentrale Bedeutung. Allerdings steht der Aufwand, mit dem diese Ressourcen ermittelt wurden, in keinem Verhältnis zur Intensität des Streits. Die Angaben sind eher versteckt, widersprüchlich und insgesamt dürftig, ohne alternative Rechnungen für Variationen und ohne Explikation der zugrunde liegenden Annahmen.

Ein flächendeckendes Glasfaservermittlungsnetz, in dem alle Dienste integriert sind, soll - so die Schätzung der IKT - in zwanzig Jahren insgesamt 100 Milliarden DM an Investitionen erfordern, von denen 60% auf den Orts- und 40% auf den Fernbereich entfallen (298). Die Modernisie-

rung des Vermittlungsnetzes könne im Rahmen der Investitionsvorhaben der Bundespost erfolgen, erfordere also keine zusätzlichen Mittel. Das bedeutet ökonomisch, daß zusätzliche Nachfrageimpulse nur aus dem Bereich der neuen Endgeräte kommen würden, wofür 150 bis 200 Milliarden DM angesetzt wurden (299).

Nach Abschluß der Beratungen äußerte Gissel in einer Anmerkung die Ansicht, daß bei einem Glasfasersystem mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 300 Milliarden DM gerechnet werden müsse (300). Diese Aussage beruht auf folgender Überschlagsrechnung: 30 Millionen Anschlüsse bei 10.000 DM Investitionskosten pro Anschluß (301). Dies ist erheblich mehr, als für ein Kupferkoaxialkabelnetz zu veranschlagen ist, das parallel zu diesen ersten Schritten der Glasfaserverkabelung aufgebaut würde. Für ein flächendeckendes Kupferkoaxial-Verteilnetz (50% Anschlußdichte mit Rückkanal) ist bei 10 Millionen Teilnehmern und ca. 3000 DM pro Teilnehmer von einem Ansatz für die Investitionskosten in Höhe von 30 Milliarden DM auszugehen (302). Dazu kommen noch der Aufbau des Fernnetzes mit 2 Milliarden DM und die Aufwendungen im privaten Bereich mit 2.100 DM pro Teilnehmer, insgesamt also 53 Milliarden DM.

In den Haushalt der Bundespost wurden 1982, also in der Endphase der IKT, für Breitbandverkabelung 320 Millionen DM, 1983 in den ursprünglichen Haushaltsentwurf 410 Millionen und in den durch den neuen Bundespostminister Schwarz-Schilling veränderten Entwurf 1000 Millionen DM eingestellt. Letzteres entspricht 7,5% des Investitionsansatzes für Fernmeldezwecke im Haushalt der Post 1983 (303).

c) Forderung nach Planungssicherheit

Eine oft geäußerte Forderung an die Post zielte auf eine vergrößerte "Planungssicherheit" in Sachen Netzgestaltung. Wie auch immer die politischen Entscheidungen ausfallen mögen, es war den Unternehmen und sonstigen Akteuren an einer verbindlichen Planung der Telekommunikations-Infrastruktur in der Bundesrepublik gelegen (304). Dies hätte zum Beispiel Auswirkungen auf die Entscheidung über Ort, Zeit und Organisation der Fertigung von Glasfaserkabel.

In der IKT wurde keine Planung entwickelt, und der Post wurden auch keine entsprechenden Aussagen entlockt. Gissel unterbreitete einen "vorstellbaren" Zeitplan (305) mit den Stufen "Spezifikation des Glasfasergesamtsystems" (1983/84), "Ausbau des Koaxial-Kabelnetzes in dünn besiedelten Gebieten, Abschattungs- und Randgebieten" (1983/90), Glasfasernetze in Ballungsgebieten/Overlay-Netz (1984/85), erste digitale Orts- und Fernvermittlung (1985/86), Beginn der flächendeckenden Glasfaserverkabelung im Teilnehmerbereich (1988). Dieser Versuch, einen Zeitplan aufzustellen, blieb aufgrund des späten Zeitpunkts seiner Präsentation ohne größere Wirkung. Nicht von ungefähr kommt dieser einzige Versuch so spät und bleibt undiskutiert, denn er beinhaltete ja auch einen Versuch, die umstrittenen Netzausbaustrategien zu integrieren.

d) Die Frage des Postmonopols

Die Planung der Bundespost hat nicht nur eine zeitliche, sondern auch eine räumliche Dimension: Umstritten ist in der IKT gewesen, ob den Zentralisierungseffekten der Telematik durch einen gleichmäßigen Ausbau der Infrastruktur entgegengewirkt werden soll oder ob hier gewisse Ungleichgewichte toleriert werden könnten (306). Dies wirft zugleich die Frage nach einer Arbeitsteilung zwischen der Post, die gesetzlich auf politische Ziele wie vergleichbare Lebensbedingungen in allen Regionen verpflichtet ist, und privaten Fernmeldeunternehmen, die auf Basis einer Gewinn- und Verlustrechnung agieren, auf.

Wo also nicht die Publikumskommunikation für Dissens sorgte, da standen mehr oder weniger offen die Rolle der Bundespost und Fernmeldemonopol im Mittelpunkt der Diskussion und gaben Anlaß zu Kontroversen. Allerdings sorgten die prekären Mehrheitsverhältnisse dafür, daß die Rolle der Post nicht in dem Maße kritisiert wurde, wie dies aus heutiger Sicht angenommen werden könnte: So wurde bei Diensten und bei der Vermietung von Übertragungswegen lediglich die gültige Postposition geschildert und weder eine stärkere Privatisierung der Dienste noch eine veränderte Netzträgerschaft propagiert (307). Auch an der Trennung von Netz und Nutzung wurde festgehalten (308). Sogar bei Endgeräten, der schwierigsten Frage im Rahmen des Postmonopols, wurde nur die Situation geschildert, statt wie bei der Medienpolitik, versteckte Empfehlungen unterzubringen (309).

Allerdings ergab sich im Zusammenhang mit dem nach der "Wende" geänderten Kooperationsmodell der Bundespost mit den Ländern und Gemeinden eine Kontroverse, da die Kooperation den Spielraum für eine schnellere Breitbandverkabelung öffnen sollte (310). Dies bedeutet aber wieder: Wirklich brisant ist in der Kommission lediglich der medienpolitische Aspekt des Postmonopols gewesen. Technischer Fortschritt, Kartellrecht, Arbeitskräfte, Infrastruktur - alle diese wirtschaftspolitisch sehr viel brisanteren Streitfragen im Zusammenhang des Postmonopols wurden von der IKT nicht annähernd so kontrovers diskutiert, wie es beim Zusammenhang mit der Aufbrechung der Rundfunklandschaft der Fall war.

e) Rechtliche Rahmenbedingungen

Hoffmann-Riem ist es gelungen, in seinem Alleingang am Ende der IKT gegen den Rest der Kommission und gegen die Unterkommission Recht und wohl auch nur mit schwacher Unterstützung des eigenen Lagers einige rechtliche Probleme im Bericht anzusprechen, deren Lösung Rahmenbedingungen für die weitere Entwicklung hätten setzen können (311). Damit wurde eine Thematisierung der Probleme mit warnendem Unterton angezielt (312). Die angesprochenen Fragen waren Datenschutz bei Bildschirmtext und bei personenbezogenen Daten in Informationssystemen (313), Verbraucherschutz und Urheberrecht bei Neuen Medien.

Beim Verbraucherschutz ist von Hoffmann-Riem erwogen worden, zum Schutze ungeübter Teilnehmer zusätzliche Regelungen vorzusehen, die über den regulären Vertragsschutz hinausgehen.

In Sachen Datenschutz bei der Bildschirmtextbenutzung hat die Union die allgemeinen Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes für ausreichend gehalten, während die SPD eine spezielle Regelung, zugeschnitten auf die Bedingungen bei Bildschirmtext, gefordert hat.

Das gleiche Bild bietet sich bei personenbezogenen Daten in Informationssystemen allgemein, also im Rahmen von Verwaltungen, Nachrichtendiensten, Sozialversicherungen und ähnlichen Institutionen: Den wiederholten Warnungen Hoffmann-Riems hat die Union Beruhigungen entgegengesetzt und in einer Flut von Anmerkungen zu den Vorlagen Hoffmann-Riems auf bestehende Vorkehrungen verwiesen.

4.3.6. Zusammenfassung: Der kurzfristige Netzausbau im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen

Den inhaltlichen Ausgangspunkt der Kommissionsberatungen bildeten die technischen Potentiale, die von beiden Seiten als außerordentlich groß eingeschätzt werden. Um so mehr sahen sich beide Seiten vor die Notwendigkeit gestellt, der politischen Gestaltung dieser Potentiale Orientierung zu geben.

Die IKT konzentrierte sich auf die Telekommunikationsnetze, auf denjenigen Teil des technischen Potentials, der im Mittelpunkt der medienpolitischen Auseinandersetzung auf der Bundesebene stand (314).

Die langfristige Orientierung der Telekommunikationspolitik auf ein dienstintegriertes Breitbandvermittlungsnetz auf Glasfaserbasis war in der IKT unumstritten. Diese Orientierung ist von keiner Seite grundsätzlich problematisiert worden. Auch die Dienste wurden nicht kontrovers gesehen. Den Kern der Auseinandersetzung bildete die kurz- und mittelfristige Netzausbastrategie. Während die Union darauf drängte, ein Breitbandverteilsnetz auf Basis von Kupferkoaxialkabel aufzubauen (315), plädierte die SPD für Überbrückungsstrategien bis zu einem flächendeckenden Ausbau eines Breitbandvermittlungsnetzes, die aber keine Aufbrechung der Rundfunklandschaft ermöglichen sollten (316).

Diese unterschiedlichen Strategien wurden einander gegenübergestellt, ohne daß von der kognitiven Grundlage und von der Beratungszeit her mehr als Konfrontation hätte zustandekommen können. Zum Beispiel beschränkte sich die Entwicklung der jeweils erforderlichen Ressourcen auf Überschlagsberechnungen.

Die Ermittlung der ökonomischen Relevanz der Telematik, der sozialen Folgen einer veränderten telekommunikativen Infrastruktur, der rechtlichen Möglichkeiten zur Regulierung der neuen Situation - alles dies rankte sich um das medienpolitische Kernproblem. Hinter der Konfrontation um den kurzfristigen Netzausbau wurden unterschiedliche Ansätze deutlich: Die Union verband mit dem Einstieg in eine Erweiterung des Rundfunkangebots eine Fülle positiv bewerteter Möglichkeiten, die politisch zu sichern wären. Die SPD verband damit eine Flut negativ bewerteter Möglichkeiten, die politisch verhindert werden müßten.

Diese grundlegenden Unterschiede in den Strategien und Ansätzen wurden zunächst noch hinter Formelkompromissen versteckt; dies ließ sich aber - auch auf Grund externer Entwicklungen und personeller Verspannungen - immer weniger durchhalten. Am Ende standen sich die beiden Seiten diametral gegenüber.

Weder für den Kern des Dissenses, der kurz- und mittelfristigen Netzausbaustrategie, noch für den Rand, den zahlreichen mehr oder weniger medienpolitisch relevanten Streitfragen, bietet die IKT inhaltliche Überraschungen. Dies ist nun seinerseits in gewisser Weise überraschend: Wer vom Beispiel der Kernenergie-Enqueten ausgehend, auf einen innovativen Ansatz oder zumindest auf eine intellektuelle Zuspitzung der Kontroverse gehofft hatte, wird vom Inhalt der IKT-Beratungen enttäuscht. Aber auch demjenigen, der, vom Beispiel der KtK ausgehend, ein solides Fundament zukünftiger Telekommunikationspolitik erwartet hatte, geht es nach der Lektüre des Berichts nicht viel anders.

4.4. Soziale Struktur der Telekommunikations-Enquete

4.4.1. Soziale Struktur der Telekommunikations-Enquete unter kognitivem Aspekt: Medienpolitische Relevanz als Selektionsinstrument

Ich beginne mit dem kognitiven Aspekt der Struktur der IKT. Dies ist keine Auszeichnung, denn wie bereits zu Eingang dieses Teils dargelegt, kann die Analyse der Strukturelemente mit jedem Aspekt begonnen werden, da alle prinzipiell den gleichen Stellenwert innehaben und die Befunde sich wechselseitig begründen. Die Frage nach dem kognitiven Aspekt der Struktur wirft ein spezielles Licht auf die Struktur der IKT, und dies tun auch alle weiteren Aspekte.

Unter diesem ersten Aspekt wird nach dem Wissen in der IKT gefragt; vor allem, wie es der IKT gelang, die Komplexität des Problembereichs zu reduzieren und die kognitive Seite des Problems zu "managen". Es ist die Frage nach den spezifischen Mustern, die diese Kommission ausbildete bzw. nutzte.

a) Anforderungen des Themas "Informations- und Kommunikationstechniken" - Herausforderungen für die Telekommunikations-Enquete

Mit einigen wenigen Hinweisen will ich andeuten, welches Maß an Komplexität mit der Wahl des Problembereichs verbunden gewesen ist. Der Titel "Neue Informations- und Kommunikationstechniken" läßt eine breite Palette an sozio-technischen Systemen als Gegenstand der Beratungen zu. Das einzige im Titel genannte Kriterium ist das Zusammenwachsen von Informationstechnik und Kommunikationstechnik. Die Spannweite der Telematik reicht vom Personal Computer, der mit Akustikkoppler ausgerüstet ist, bis zu einem tendenziell weltweiten Breitbandvermittlungnetz. In der Entwicklung der enormen Vielzahl von sozio-technischen Systemen, die in einem Gremium mit diesem Titel kritisch beurteilt werden könnten, wird eine ganze Reihe unterschiedlicher Triebkräfte wirksam - naturwissenschaftliche Aufdeckung von Spielräumen, ökonomische Interessen, kulturelle Rahmenbedingungen, politische Kalküle. Zwar geht es der IKT nicht um eine Rekonstruktion bisheriger Entwicklung, sondern um Folgenabschätzung, also um Voraussicht zukünftiger Entwicklung. Die aber viele wesentlich einfacher aus, wenn aus einer überschaubaren und berechenbaren bisherigen Entwicklung geschlußfolgert werden könnte. Eine Fortschreibung der dokumentierten Entwicklungen fällt aber um so schwerer, je mehr Glieder der Wirkungskette abgeschätzt werden sollen. Da aber der Vielfalt von Triebkräften auch eine Vielfalt von Wirkungsdimensionen entspricht, hat man das Problem der Verkettung auch noch mehrfach und dies in vielfacher Dependenz ihrer Glieder.

Die Komplexität des Problems enthält noch einen weiteren Schub durch ein ausgeprägtes reflexives Moment: Die Entwicklung eines sozio-technischen Systems, zum Beispiel die relative Entwicklungsgeschwindigkeit von Breitbandverteilung und Breitbandvermittlung, ist in hohem Maße

von politischen Entscheidungen abhängig. Die Folgenabschätzung und die darauf fußenden Empfehlungen wirken dann wieder auf das politische Handeln und damit auf die Entwicklung selbst zurück. Dies bedeutet, die Folgenabschätzung muß sich selbst miteinbeziehen und verschiedene Varianten ihrer selbst als einen weiteren Faktor der Entwicklung berücksichtigen.

b) Komplexitätsreduktion: Selektion auf medienpolitische Relevanz

Die Reduktion der Komplexität erfordert selektive Wahrnehmung; die politische Handhabung und die Entwicklung adäquater politischer Handlungsprogramme erfordern Prioritätensetzungen und Entscheidungen. Die hohe Komplexität zieht eine dementsprechend scharfe Reduktion nach sich, sehr fein arbeitende Selektionsfilter werden notwendig. Diese Reduktionsleistung wurde in der IKT dadurch erbracht, daß alle Problementeile, Folgemöglichkeiten, Wirkungsdimensionen und Beurteilungen des eigenen Handelns auf ihre **medienpolitische Relevanz** hin geprüft wurden. Dadurch war der Kommission eine scharfe Selektion des Problemkomplexes möglich (317).

Alternativen zu diesen Selektionsfilter sind durchaus denkbar, wenn sie auch zum Teil von den Akteuren vielleicht gar nicht gesehen werden konnten. Strukturpolitische Relevanz, Beschränkung auf ökonomische Folgen, Konzentration auf die Nutzung von Telematik im industriellen Bereich - dies sind Beispiele für andere, nicht minder wirkungsvolle Filter. Im Gegensatz zu diesen alternativen Selektionen hat sich die medienpolitische Relevanz sozusagen als die Korngröße des Filters durchgesetzt, wobei die unmittelbare Bedeutung dieser Reduktionsvariante für die beteiligten Akteure, insbesondere für die Parteien, den Ausschlag bei ihrer Wahl gab. Alle Abläufe in der IKT wurden in diesem Kontext interpretiert, alle auftauchenden Fragen daraufhin geprüft, ob daraus Antworten entstehen könnten, die für die nächsten medienpolitischen Schritte vielleicht relevant wären. Dieses Selektionsprinzip trat nicht erst im Streit gegen Ende hervor; im Gegenteil, hier traten eher persönliche Animositäten hervor, wodurch die Interaktion vom Pfad medienpolitischer Relevanz abgeführt wurde. Deutlich wurde die Filterwirkung der medienpolitischen Relevanz vor allem bei der Behandlung möglicher sozialer Folgen: Zum Beispiel wurde jedes Argument zur Wirkung des Fernsehens auf Kinder als Ausdruck eines medienpolitischen Kalküls interpretiert (318). Von der einen Seite wurden warnende Argumente als vorgeschobene Gründe zur Verhinderung einer Liberalisierung und zur Rechtfertigung von Reglementierung interpretiert. Von der anderen Seite wurden relativierende und abwartende Aussagen ("über Folgen von überdurchschnittlichem TV-Konsum ist nichts Genaues bekannt") als Rechtfertigung für eine Liberalisierung und als Abwehr von Reglementierung angesehen (319).

Dieser Filter wirkte bis hinein in die Analyse der ökonomischen Effekte und der technischen Potentiale. Die Alternativen der Netzausbauplanung wurden nach ihrer medienpolitischen Relevanz eingeschätzt, und Aussagen zur ökonomischen Bedeutung und zur technischen Machbarkeit erhielten dementsprechend Gewicht, wie sie eine medienpolitische Position stützten oder schwächten. Wenn SPD-Vertreter ein Breitbandvermittlungsnetz mit der für die Industrie dringend erforderlichen Kommunikationsinfrastruktur und die Präferenz gegenüber dem Breitbandvertei-

netz mit der Gefahr volkswirtschaftlich unsinniger Doppelinvestitionen begründeten, so wurde dies auf der Unionsseite dahingehend interpretiert, dieses seien lediglich vorgeschobene Argumente, und der wahre Grund für die Präferenz liege darin, daß die Realisierung eines Breitbandvermittlungsnetzes in medienpolitisch relevantem Umfange noch weit genug entfernt läge (320). Die Union nahm die Argumentation der SPD also nicht als eine strukturpolitische wahr, sondern als - verkappte - medienpolitische.

Umgekehrt wurden die ökonomischen Argumente der Unionsseite, die für eine Berücksichtigung eines Breitbandverteilnetzes und gegen die Konzentration auf ein Breitbandvermittlungsnetz in der weiteren Planung angeführt wurden - vor allem Wachstumsimpulse im mittelständischen Bereich -, und die Argumente, die dies auch aus technischer Sicht stützen - sofortige Verfügbarkeit und Ausgereiftheit -, von der SPD-Seite als medienpolitisch motiviert angesehen.

Ein weiterer Selektionsvorteil wurde darüber hinaus dadurch erreicht, daß dem medienpolitischen Filter noch ein weiterer nachgeschaltet wurde: Die medienpolitische Auseinandersetzung wurde als eine rein machtpolitische interpretiert und die wiederum als Auseinandersetzung um parteipolitische Vorteile (321). Eine Auseinandersetzung um Vorteile und Nachteile der Glasfaserverkabelung im Verhältnis zur Kupferkoaxial-Verkabelung verliert enorm an Komplexität, wenn die Argumente lediglich auf ihre medienpolitischen Implikationen und diese wiederum auf machtpolitische Kalküle im parteipolitischen Bezugfeld hin selektiert werden müssen und dabei noch als weiterer Faktor der Zeithorizont auf die unmittelbar einzusehende nächste Wegstrecke verkürzt werden kann.

Auf diese Weise konnte auch ein komplexes Phänomen wie die "Neuen Informations- und Kommunikationstechniken" gehandhabt werden. Vor allem konnte es von Parlamentariern gehandhabt werden, ohne daß sie sich in allzu große Abhängigkeit von Experten hätten begeben müssen, ohne daß sie ihre Wertvorstellungen und ihre Interessen zu überprüfen hätten und ohne daß bei der Problembearbeitung ihre Macht gefährdet worden wäre.

c) Instrument der Selektion: Binäre Muster

Die Selektion mit der Wirkung der Komplexitätsreduktion wurde also durch hintereinander geschaltete Filter gewährleistet. So ergaben sich insgesamt akteursspezifische Muster, mit denen die Wahrnehmungen der Außenwelt und die Vorbereitung eigener Handlung gesteuert werden konnten.

Die Kontrahenten **verband**, daß beide Seiten auf die medienpolitische Relevanz hin selektierten, daß sie alle Sachverhalte, Argumente und Vermutungen binär daraufhin abtasteten, ob diese einer Aufbrechung der gegebenen Medienlandschaft förderlich oder hinderlich wären (322). Die Kontrahenten **trennte** vor allem, wie sie diese binärdenen verschlüsselte Entwicklung bewerteten, welchen Stellenwert sie den einzelnen Elementen beimaßen und welche Projektionen sie hatten.

Von daher erfolgte aus der gemeinschaftlichen Selektion noch keine Einhelligkeit, sondern nur, daß sie mit ihren Mustern aneinander anschließen konnten, zum Beispiel, um die Handlung des anderen als Bedrohung zu erkennen und zu bekämpfen. Die Muster stießen also aufeinander und standen einander in vielen Dingen diametral gegenüber: so diametral, daß das Trennende nicht suspendiert werden konnte, um das Verbindende auszuweiten. Die Selektion nach medienpolitischer Relevanz wurde also von der Kommission mit einem widersprüchlichen Muster vorgenommen.

d) Alternative Möglichkeiten

Die Komplexität des Problems mit diesem binären Typ von Muster zu reduzieren, ist nicht die einzige Möglichkeit, und es war nicht die einzige Möglichkeit, die in der IKT vertreten wurde. Grundsätzlich sind auch andere Selektionsprozesse mit anders organisierten Mustern möglich.

So wäre statt des strengen Zuschnitts auf einen einzigen Aspekt des Problemzusammenhanges, auf die medienpolitische Relevanz, auch eine mehrdimensionale Betrachtung möglich gewesen (323). Es ist nicht zwingend, daß ein Argument, Gewaltdarstellungen im Fernsehen hätten keinen Einfluß auf die Gewaltausübung der Kinder, nur auf dem Hintergrund angezielter medienpolitischer Liberalisierung adäquat eingeordnet und nicht auch noch auf weiteren Hintergründen gesehen werden könnte.

Es war auch nicht notwendigerweise ausgeschlossen, in der Wahrnehmung und Bearbeitung des Komplexes den zeitlichen Horizont hinauszuschieben und mehr als kurzfristige Effekte im Visier zu haben. In der IKT wurde langfristige Planung lediglich als ein Mittel gesehen, mit dem sich kurzfristige Erfolge des Gegners verhindern ließen (324). Aber je langfristiger die Planung, desto mehr kurzfristige Gemeinsamkeiten hätten sich integrieren lassen.

Für den Aufbau erweiterter Muster hätte es ausreichende Unterstützung gegeben, zum Beispiel aus der Wissenschaft, die zwar in den wenigsten Fällen über einen befriedigenden Forschungsstand, aber doch zumeist über genügend Hinweise verfügt, um ein differenziertes Muster aufzubauen. Der Musteraufbau findet nicht auf einer tabula rasa statt, sondern gründet auf den jeweiligen politischen Erfahrungen und auf Elementen aus anderen Wissensbereichen. In dem Falle der IKT wird vor allem durch Schrape ansatzweise demonstriert, wie ein solches übergreifendes Muster hätte zustandekommen können.

e) Zusammenfassung

Kennzeichnend für die Struktur der IKT unter kognitivem Aspekt ist die Wahrnehmung der Probleme nach Maßgabe ihrer kurzfristigen medienpolitischen Bedeutung (325). Dies wurde zum Prinzip der in der IKT verwendeten Komplexitätsreduktion. Einerseits erfüllte dieses Muster die Aufgabe, die ihm zugewiesen war: Es reduzierte die Komplexität des Problems bis auf eine Ebene, auf der eine Bearbeitung in einem politischen Kontext machbar erschien. Aber diese Reduktion

kann nicht als problemadäquat bezeichnet werden. Denn daß dieses Muster einen kurzfristigen zeitlichen Horizont aufspannte und das Problem lediglich auf einer einzigen Dimension abbildete, sorgte immer wieder dafür, daß die hohe Komplexität des Problems an anderer Stelle der Auseinandersetzung sozusagen wieder einschloß und immer wieder neu auf medienpolitische Relevanz codiert werden mußte.

An diese Strukturierung der kognitiven Muster durch den medienpolitischen Gesichtspunkt knüpft die Frage an, mit welchen Interessenlagen dieses Muster korrespondiert, wie es also um die Struktur der IKT unter politischem Aspekt beschaffen war.

4.4.2. Soziale Struktur unter dem politischem Aspekt: Widerstrebende medienpolitische Interessen im Patt

Unter diesem Aspekt können die Kräfteverhältnisse der Akteure deutlich gemacht werden: Wer konnte warum ein spezifisches Muster durchsetzen? Welche Interessenpositionen standen einander gegenüber, und auf welche Ressourcen konnten sie sich stützen? Mit diesen Fragen beleuchte ich die Struktur der IKT unter einem spezifisch politischen Aspekt.

In dem Focus der Telematik sind zahlreiche Interessen gebündelt. Das Spektrum reicht von der Herstellung über die Anwendung bis hin zur Nutzung der technischen Potentiale, und auch in der Folgenabschätzung finden sich Akteure mit spezifischen Interessen.

Die Politisierung der Thematik - die Entwicklung der Telematik ist wesentlich von politischen Vorgaben abhängig - steigerte die politischen Einsätze der Akteure insofern, als mit dem Einfluß auf die Telekommunikationspolitik nicht lediglich eine Flanke gesichert, sondern die Entwicklung der technischen Systeme direkt bestimmt werden kann. Dies verstärkte sich noch in dem spezifischen Ausschnitt, den die IKT abdeckte, im Bereich der Publikumskommunikation. Denn hier sind die Parteien unmittelbar in ihren existentiellen Interessen berührt. Hinzu kommt, daß der Konflikt zwischen den Parteien die IKT deshalb bestimmen konnte, weil die zweite große Konfliktlinie der medienpolitischen Arena, der Streit zwischen Bund und Ländern über Kompetenzen, für die IKT externalisiert war. Damit waren die medienpolitischen Interessen der Parteien zur entscheidenden politischen Größe für die IKT geworden.

a) Entwicklung des medienpolitischen Umfeldes

Während der IKT ergaben sich ganz unterschiedliche Konstellationen in den allgemeinen und in den speziell medienpolitischen Kräfteverhältnissen (326).

(aa) Als die IKT ihre Arbeit aufnahm, wurde die Bundesregierung noch von der **SPD** geführt, die auch den Bundespostminister stellte. Ihre Position wurde aber dadurch geschwächt, daß sie in einer Koalition mit der nach den Wahlen 1980 erstarkten FDP stand, die unter anderem das Innen-

und das Wirtschaftsministerium besetzte. Weitere Schwächungen waren dadurch gegeben, daß die SPD nur Bruchstücke eines Konzepts für eine Telekommunikationspolitik, insbesondere für den Medienteil, vorweisen konnte. Dies war nicht zuletzt deshalb der Fall, weil sie in diesem Politikfeld nicht geschlossen auftreten konnte.

Die **Unionsfraktion** war erst recht in keiner starken Position: Zwar war sie medienpolitisch in der Offensive, und das Bündnis mit den Verlegern stärkte ihr den Rücken. Aber die SPD regierte im Bund und in wichtigen Bundesländern; die FDP ging in der Medienfrage zwar nicht völlig mit der SPD konform, hielt aber Distanz zur Union. Auch innerhalb der Union gab es Differenzen über die einzuschlagende Strategie: Zum einen hatte z.B. die CSU über die Privatisierung andere Vorstellungen als die CDU, zum anderen war aus den Reihen der Union manche kulturkritisch warnende Stimme zu hören (327). Zudem konnte in dieser Frage nicht auf die öffentliche Meinung gesetzt werden, die einer Öffnung der Rundfunklandschaft weithin skeptisch gegenüberstand.

Keine der beiden großen Fraktionen befand sich also in einer Machtposition, die es erlaubt hätte, eine bestimmte medienpolitische Linie durchzusetzen.

(ab) Dies wurde noch dadurch verstärkt, daß sich im Laufe des Jahres 1982 die politische Lage spürbar labilisierte; die FDP war auf dem Weg zur CDU, die Union auf dem Weg zur Macht. Wann beide ankommen würden, war nicht vorauszusagen. In einer solchen Situation wird in einzelnen Politikfeldern wenig bewegt, da keiner sich auf Kompromisse einlassen will, die er wenig später eventuell bereuen würde, da er sich dann vielleicht in einer anderen Position wiederfindet.

(ac) Das politische Umfeld stabilisierte sich nach der Regierungsübernahme durch die neue Koalition, aber die relativen Schwächen der medienpolitischen Akteure prägten nun mit umgekehrten Vorzeichen erneut das Bild.

Die Union führte in Bonn die Regierung, stellte den Postminister und hatte im Bundesrat bzw. bei den Koordinationsgremien der Länder eine starke Stellung inne. Auch die FDP hatte sich nach der Absprengung sozialliberaler Teile deutlicher als zuvor auf eine Öffnung der Medienlandschaft eingelassen. Bei der Realisierung ihrer Pläne konnte sich die Koalition auf eine Reihe von Interessengruppen stützen, die hinter der Strategie einer Öffnung standen und nun Goldgräberzeiten anbrechen sahen. Aber auch in dieser Konstellation bildeten die SPD-regierten Länder ein Gegengewicht (328), und auch die Vergangenheit der sozialliberalen Koalition wirkte noch nach. Z.B. wurden zwar einige personelle Konsequenzen in höheren Rängen der Ministerialbürokratie im Bundespostministerium gezogen (329), aber in der Politik der Bundespost überwog dennoch die Kontinuität.

Diese Gegengewichte relativierten die Machtstellung der Union, aber die Position der SPD verbesserten sie damit nicht. Dafür war die innere Zerrissenheit der SPD gerade in der Medienfrage zu groß, und die noch gehaltenen Bastionen hatten zu geringes medienpolitisches Gewicht. In der politischen Öffentlichkeit war nur wenig aktive Unterstützung für einen Kampf gegen die Öffnung

der Rundfunklandschaft zu gewinnen. Die Gewerkschaften waren in dieser Frage nach wie vor uninteressiert, die breite Öffentlichkeit stand einer Öffnung zwar skeptisch gegenüber, bildete aber keinen zu mobilisierenden Akteur. Auch Kapitalgruppen waren in dieser Frage nicht gegen die Union zu aktivieren.

Die Situation stellte sich also für die Union Ende 1982 günstiger dar, als für die SPD ein Jahr zuvor, aber dennoch mußten CDU und CSU bald spüren, daß sie über wesentlich weniger Macht verfügten als erwartet.

(ad) Das politische Umfeld der IKT war also nicht durch einen Grundkonsens in der Medienpolitik bestimmt, sondern durch Konfrontation. Die wechselseitige Relativierung der medienpolitischen Gegner verhinderte, daß ein Akteur seine medienpolitische Konzeption zur Dominante machen konnte. Eine solche Hegemonie deutete sich nicht an. Wie nun nahm die IKT diese politische Ausgangsbedingung auf und wie nutzte sie sie?

b) Dominierende Ziele: Öffnung oder Bewahrung der Medienlandschaft

Bereits in den vorangegangenen Ausführungen zum kognitiven Aspekt ist deutlich geworden: Der medienpolitische Zugang zum Problemfeld dominierte andere mögliche Zugänge. Die IKT setzte ihren Schwerpunkt dort, wo er nach Meinung der Parteien liegen mußte. Dies korrespondiert damit, daß unter dem Blickwinkel der Akteurskonstellation die IKT durch die Fraktionen und damit durch die Parteien dominiert wurde. Hoffmann-Riem hat von einer "Parlamentarisierung" der IKT gesprochen (330), d.h. die IKT war bis in den Alltag der Beratung hinein von den parlamentarischen Akteuren mit ihren spezifischen Normen, Arbeitsweisen und Denkmustern beherrscht, und von daher konnte auch die inhaltliche Schwerpunktsetzung erfolgen. Über Abstimmungsregeln, Arbeitsformen, informelle Absprachen, Rollenverhältnis und Ressourcenzugang wurde die Dominanz der medienpolitischen Akteure gegenüber der Wissenschaft, den konkurrierenden Interessen usw. in der IKT gefestigt (331).

Die Interessenstruktur der IKT ist also von den medienpolitischen Positionen der Parteien bestimmt, die sich zwischen zwei Polen verorteten: Veränderung der Medienlandschaft durch Aufbrechung des öffentlich-rechtlichen Monopols auf Rundfunk auf der einen (332) und Behauptung der "publizistischen Gewaltenteilung", der dualen Struktur von privatwirtschaftlicher Presse und öffentlich-rechtlichem Rundfunk, auf der anderen Seite. Weiteren Positionen, die außerhalb dieses Spektrums lagen, kam nur wenig Gewicht zu - z.B. sind die Versuche, die privatwirtschaftliche Struktur der Presse aufzubrechen, eher eine drohende symbolische Reaktion als ein politisches Programm.

Es standen sich also in der IKT zwei medienpolitische Positionen gegenüber: Eine will die Veränderung der Medienlandschaft politisch ermöglichen (Kurzform: Öffnung des Rundfunks), eine andere wollte dieses verhindern (Kurzform: Sicherung des Status Quo). Erfolge in beiden Richtungen erforderten erhebliche politische Aktivitäten, die wiederum auf etliche politische Vorausset-

zungen angewiesen waren. Denn eine Öffnung des Rundfunks war nicht schon mit der Aufhebung einiger reglementierender Vorschriften erreicht und auch nicht mit der Sicherung einiger allgemeiner liberaler Rahmenbedingungen. Eine Öffnung ist nur dann möglich, wenn die ökonomisch-technischen Grundlagen von politischer Seite aus aktiv und langfristig verbindlich geschaffen würden; dies erforderte in einem überdurchschnittlichem Maße politische Akzeptanz - bei Bund, Ländern, Parteien, Verwaltungen, Parlamenten, Regierungen, Rechtsinstanzen und vor allem auch in der Bevölkerung selbst.

Auch eine Sicherung des Status Quo war nicht mit bloßem Beharren zu gewährleisten. Für jede einzelne Richtung, aus der Anstöße für eine Öffnung erfolgen konnten, mußten spezielle Abwehrregelungen getroffen werden. Die positiv bewerteten Effekte einer Öffnung - zum Beispiel Wachstumsimpulse, technischer Fortschritt, Motivierung der herkömmlichen Anbieter - mußten durch andere Maßnahmen gewährleistet werden, um die Argumente zu entkräften. Für das Programm einer Sicherung des Status Quo war es folglich nicht weniger notwendig, in einem überdurchschnittlichen Ausmaß bei den genannten politischen Akteuren politische Akzeptanz zu sichern.

Die Programme selbst wurden in der Kommission einander gegenübergestellt, ohne daß viel Gemeinsamkeiten zu entdecken gewesen wären. Die waren in einigen grundlegenden Fragen gegeben und wurden auch in der IKT nicht zur Disposition gestellt, wie z.B. die Beibehaltung der privatwirtschaftlichen Struktur der Presse (333). Aber in den entscheidenden Punkten herrschte ein entgegengesetztes Verhältnis in der Bewertung von medienpolitischen Gegebenheiten und Möglichkeiten (334). Von daher konnte sich kein gemeinsamer inhaltlich definierter Prozeß ergeben, in dem z.B. gemeinsam um eine möglichst akzeptanzfreundliche Strategie gerungen worden wäre (335). Strategisch trennten sich die Wege früh.

Keiner der Akteure meinte nun, daß ausgerechnet eine Enquete-Kommission des Bundestages dem Programm der Öffnung oder dem der Sicherung einen Durchbruch bringen könnte. Keiner meinte, nun entsprechend seinem Programm die Empfehlungen der Kommission gestalten und darüber Parlamentsbeschlüsse und ein entsprechendes Handeln herbeiführen zu können. Was aber realistischerweise erwartet werden konnte, war eine Propagierung des jeweiligen Programms unter Nutzung der Autorität einer parlamentarischen und zudem noch mit Experten besetzten Kommission, um auf diese Weise die Akzeptanz der jeweiligen Position zu verbreitern.

Die Interessenstruktur der IKT wurde also dadurch geprägt, daß beide Seiten mit der IKT eine Propagierung ihres medienpolitischen Programms anstrebten; verkürzt bedeutet dies, die Kontrahenten zielten auf eine parlamentarische Unterstützung der Öffnung der Medienlandschaft bzw. der Sicherung des Status Quo. Mehr als Feldvorteile im Kampf um die öffentliche Meinung waren dabei nicht zu erwarten, aber den Beteiligten schwebte wohl schon eine Verwertung der Ergebnisse nach dem Motto vor: "... selbst die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages hat doch einheitlich festgehalten, daß..." oder: "Noch nicht einmal Ihre eigenen Leute in der Enquete-Kommission haben....". Beide Seiten verbanden mit der IKT also das Ziel, die jeweilige medienpolitische

Position mit der Autorität einer Parlamentskommission stützen zu können. Dazu passen weitere taktische Interessen, die mit Einsetzung, Verlauf und Ergebnis der Kommission verbunden wurden. So war für die SPD die Überlegung maßgebend, daß eine Kommission mit ihrer ausgiebigen Beratung Zeitgewinn bedeutete und dadurch auch gegenüber den B-Ländern, also den von der Union regierten Bundesländern, der Staus quo zu sichern wäre.

Die Union hingegen sah bis zur Wende keine Möglichkeit, über den Bund ihre medienpolitischen Ziele durchzusetzen; da stand die sozialdemokratisch geführte Bundespost dagegen. Sie setzte medienpolitisch bis 1982/1983 auf die von ihr regierten Länder. Eines ihrer Ziele für die Arbeit in einer Parlamentskommission des Bundes mußte folglich sein, zu verhindern, daß von dort die Initiativen der Länder behindert würden. Wenn die Kommission möglichst wenig unternahm und festschrieb, war den Ländern am besten gedient.

Beide Seiten hatten folglich außer dem Propagierungseffekt mit der Kommission negativ definierte Effekte im Auge: Für die SPD sollte mit der Kommission Zeit gewonnen werden (336), für die Union galt es zu verhindern, daß die Länder gebremst würden.

Schon von Beginn an ist die Interessenlage in der IKT also dadurch gekennzeichnet, daß bei allen Akteuren die positiv definierten Ziele für die Kommissionsarbeit - der angestrebte Akzeptanzgewinn - eher schwach ausgeprägt waren. Die negativ definierten politischen Interessen - Zeitgewinn und Absicherung der Länder - gewannen im Laufe der Entwicklung der Kommission sogar noch an Boden.

Von daher war eine wenig fruchtbare Auseinandersetzung vorgezeichnet: Weder inhaltlich, noch strategisch, noch taktisch war eine ausreichende Basis vorhanden, um eine zielorientierte Kooperation durchzuführen.

c) Untergeordnete Interessen

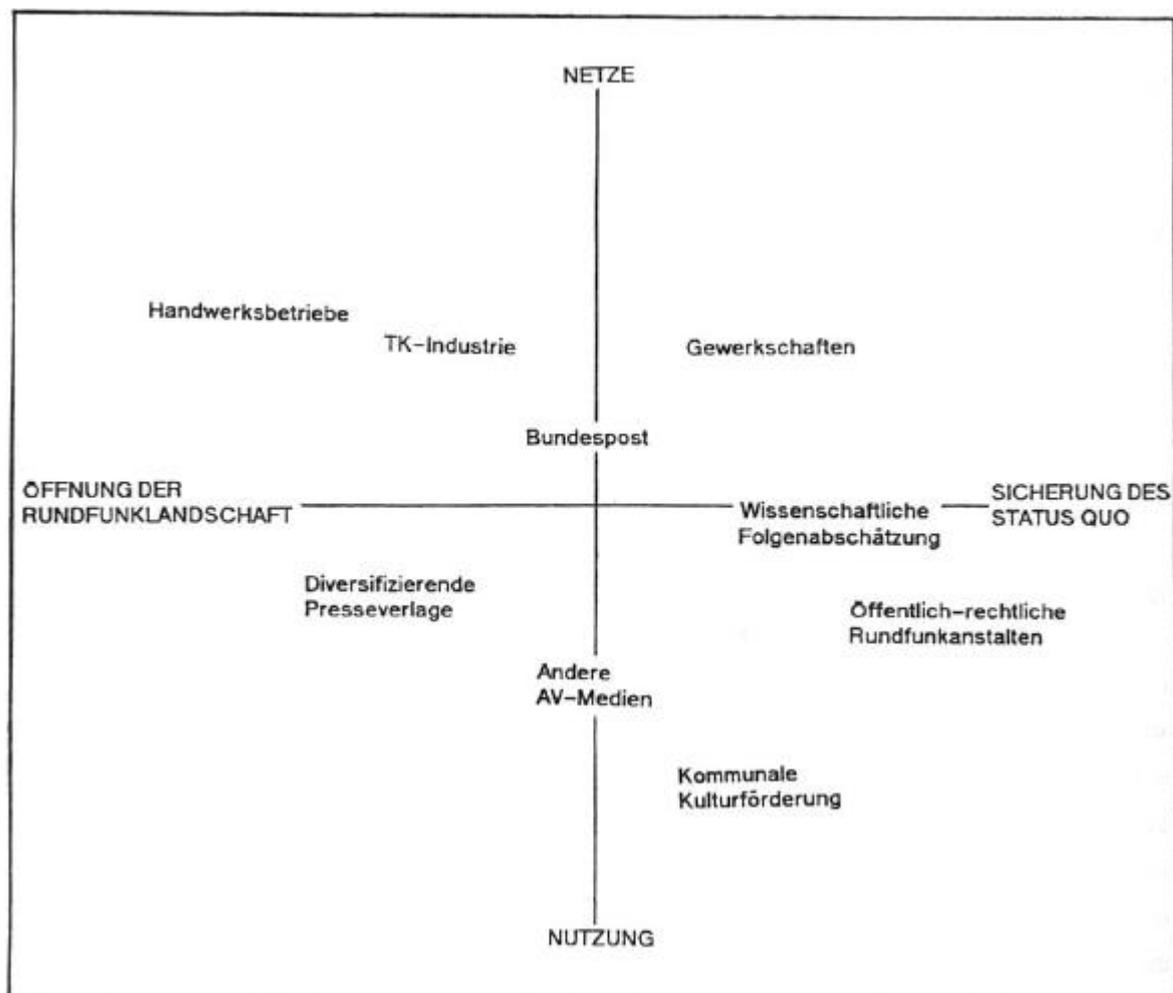
Dem widersprüchlichen Verhältnis der medienpolitischen Kontrahenten ordneten sich andere Ziele und Interessen unter. Dies gilt in dreifacher Hinsicht: für andere Ziele in dem Politikfeld, für die anderen Akteure und für weitere Interessen der Hauptakteure selbst, der beiden großen Parteien.

(ca) Gegenüber dem dominierenden Widerspruch zwischen Öffnung und Status-Quo-Sicherung wurden andere **politische Ziele** zweitrangig und erlangten allenfalls Bedeutung, wenn sie sich instrumentarisieren ließen für eine der dominierenden Interessen. So diente das Unionsargument für einen kurzfristigen Aufbau eines Breitbandverteinetzes, dies würde Arbeitsplätze sichern, nur dazu, Koalitionspartner für eine medienpolitisch begründete Linie zu gewinnen. Und so gewann die sozialdemokratische Argumentation für den langfristig angelegten Aufbau eines Breitbandvermittlungnetzes taktische Bedeutung für die Begründung einer Sicherung des Status-Quo. Aus diesem übergeordneten Motiv heraus, eine Handhabe zur Argumentation gegen den Auf- und Ausbau einer Breitbandverteinetzes jetzt zu gewinnen, ist auch zu erklären, warum es innerhalb des SPD-

Lagers - sieht man von Hoffmann-Riem ab - keine Probleme gab, der langfristigen Planung eines Glasfaservermittlungsnetzes ebenso zuzustimmen wie der Digitalisierung des Fernmeldenetzes. Beides war und ist in Literatur und Diskussion nicht unumstritten und hätte zwischen den Fraktionen und Organisationen auf der SPD-Bank, auch innerhalb der Gewerkschaften, zu Auseinandersetzungen geführt, wenn es hier nicht in die Position einer instrumentell-taktischen Größe gerutscht wäre.

(cb) Das Verhalten aller **Akteure** im Zusammenhang der IKT wurde von dem Widerspruch zwischen Öffnung und Status-Quo-Sicherung dominiert; auch diejenigen, die sich weder der einen noch der anderen Seite zuordnen wollten, mußten innerhalb eines Rahmens agieren, der von diesem Widerspruch gebildet wird. Es ergibt sich - an Vertretern in der IKT orientiert - folgende Zuordnung:

Übersicht 16: Interessenstruktur in der Telekommunikations-Enquete



Die Akteure waren den beiden Polen entweder aufgrund ihrer Interessen eindeutig zugeordnet (wie z.B. Handwerksbetriebe mit dem Schwerpunkt Antennenbau oder öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten) oder sie lavierten zwischen den Polen. Letzteres galt für die Postadministration (337) und vor allem für die Industrie: Als Telekommunikationsindustrie ist sie langfristig mehr an einem Breitbandvermittlungsnetz interessiert (338), aber zumindest die Unternehmen der Kabelindustrie bedurften auch eines kurzfristigen Nachfrageschubes. Die Wirtschaft als Nutzer des Telekommunikationsnetzes war nicht gesondert in der IKT vertreten (339). Der Industrievertreter hatte also zahlreiche Interessen unter einen Hut zu bringen. Er konnte sich nicht klar und deutlich einem der Pole anschließen, lavierte zwischen den Polen, konnte aber auch keinen eigenen Pol gegenüber dem medienpolitischen Widerspruch aufbauen.

(cc) Da die **Parteien** den Kern der beiden Pole bildeten, also die Interessenvertretung und die parteipolitische Unterstützung in einer Protagonistenrolle zusammenfielen, erhielt die Konstellation in der IKT eine besondere Brisanz. Denn in anderen Kommissionen engagieren sich die Parteien zwar in den Konflikten gesellschaftlicher Interessenvertreter, und sie versuchen auch, ihre eigenen Interessen mit einzubringen bzw. mit Interessenpositionen zu koalieren. Aber sie identifizieren sich nicht mit den jeweiligen Positionen, etwa mit den Interessen der Molekularbiologen an einem uneingeschränkten Experimentierfreiraum. Von daher ist es ihnen in einer solchen Konstellation jeweils möglich, eine moderierende Rolle zu spielen, einzelne Ausreißer bei den Interessenvertretern zu neutralisieren und die widersprüchlichen Interessen auszugleichen. Hier aber waren sie direkt mit ureigenen Organisationsinteressen involviert und konnten eine moderierende Rolle nur in kurzen Passagen und nur vereinzelt - zum Teil dann auch noch in instrumenteller Absicht - spielen.

Verschärft wurde dies dadurch, daß die IKT in sogenannte "Bänke" eingeteilt war, also auch den Sachverständigen sehr nahe gelegt wurde, sich strikt zuzuordnen und quasi der Fraktionsdisziplin zu unterwerfen (340). Also war auch von dieser Seite nur ein schwacher Neutralisierungseffekt zu erwarten. Einer der (externen) Gutachter nahm dann in Ansätzen die Moderatorenrolle wahr (341).

(cd) **Zusammengefaßt:** Die medienpolitische Konfrontation war so fest etabliert, daß sie von keiner Seite in Frage gestellt werden konnte. Eine Interessenposition, die nicht in diese Konfiguration einbezogen gewesen wäre, konnte sich im Rahmen dieser Konstellation nicht entwickeln. Diejenigen Kräfte, die gemeinhin eine neutralisierende und moderierende Rolle ausüben, waren in die Konfrontation der medienpolitischen Positionen auf das Engste einbezogen. Von daher konnte sich aus den Interessen heraus kein dritter Pol entwickeln, der auf Verlauf und Ergebnisse der Kommission moderierend gewirkt hätte - sei es als gemeinsamer Feind der beiden Pole, sei es durch Vermittlung der Gegensätze.

Dadurch aber, daß sich alles den Polen unterordnete, konzentrierte sich die IKT auf den medienpolitischen Widerspruch von Öffnung und Status-Quo-Sicherung und spitzte diesen Widerspruch im Verlauf immer weiter zu: "Bänke" konsolidierten sich, die Kooperationsfähigkeit nahm

ab. Die externen Umstände (Regierungswechsel und Wahlkampf) taten ein Übriges. Aufgrund der Konzentration auf die Medienpolitik trat die binäre Struktur immer deutlicher hervor. Am Ende stand ein Bericht, der vor allem die gegensätzlichen Auffassungen von Medienpolitik dokumentiert. Die IKT wurde damit nicht nur thematisch eingleisig, sondern auch von den Interessen her binär strukturiert, d.h. sie verfiel sich in der medienpolitischen Konfrontation, ohne daß ein Drittes sichtbar geworden wäre.

d) Kräfteverhältnis der medienpolitischen Akteure: Unter der Drohung des Patts

Bei allen Unterschieden war für die medienpolitische Entwicklung vor und nach dem Regierungswechsel, vor, während und nach den Kabelpilotprojekten ein Moment charakterisch: Die politischen Akteure standen einander in scharfer Konfrontation gegenüber, sie konnten aber einander nicht matt setzen, eher drohte ein Patt. Politische Durchbrüche waren nicht möglich, allenfalls kleine Vorteile bei insgesamt ungewissem Ende. Dies ist insbesondere durch das Gegengewicht verursacht, das die Länder gegenüber dem Bund und umgekehrt darstellen.

In der IKT gab es zahlreiche Situationen, die diese Situation eines drohenden Patts widerspiegeln: So betrug das numerische Verhältnis der Abgeordneten vier Stimmen für die Union gegen fünf Stimmen für die sozialliberale Regierungskoalition, wobei die zwei Abgeordneten der FDP unterschiedlichen Flügeln der Partei entstammten. Die Union und die SPD hatten je drei Sachverständige benannt; der von der FDP benannte Sachverständige neigte eher einer sozialliberalen Richtung zu.

Dadurch ergibt sich rein rechnerisch ein numerischer Gleichstand von Mitgliedern, die der sozial-liberalen Koalition, und Mitgliedern, die der christlich-liberalen Koalition zuzurechnen waren. Dies war aber schon deshalb nicht von allzu großem Belang, als nicht immer alle Sachverständigen anwesend waren, insbesondere die auf der SPD-Seite nicht. Dennoch kann man von einem Gleichgewicht der Akteure in der IKT reden, sofern das Stimmenverhältnis zugrundegelegt wird. Ein gleichrangiges Verhältnis wurde in der Besetzung der Unterkommissionen berücksichtigt, so daß überall annähernd Parität herrschte und z.B. in der Unterkommission Recht am Ende viele Vorlagen mit Stimmgleichheit abgelehnt wurden (342).

e) Die Telekommunikations-Enquete in der medienpolitischen Konfrontation:
Möglicher Neuanfang oder möglicher Punktverlust?

Wie nun reagierten die Akteure in der IKT auf dieses Charakteristikum der medienpolitischen Kontroverse - daß die Konfrontation drohte, in einem Patt zu enden? Angesichts des Kräfteverhältnisses hatten die Akteure zwei Möglichkeiten, die IKT zu sehen: als Gelegenheit oder als Gefahr.

- Einmal konnte die IKT als eine **Gelegenheit** gesehen werden, mit der das konfrontative Gleichgewicht genutzt werden kann, um das drohende Patt mit einem gemeinsam erarbeiteten Ergebnis zu verhindern und den **Ansatz** für eine **neue kognitive und politische Basis** zu schaffen. In der IKT wären sozusagen die Regeln und Bedingungen für ein neues Spiel zu erarbeiten gewesen, das der Gefahr des Patts durch einen konsensfähigen Neuanfang entgangen wäre. Dies wäre allerdings mit hohen Risiken verbunden gewesen: Zugeständnisse, die außen vermutlich nicht sofort auf Verständnis gestoßen wären, Notwendigkeit, sich zu exponieren, Konzentration auf die IKT und Vernachlässigung anderer Arbeitszusammenhänge usw.
- In einer anderen Sichtweise erschien die IKT als eine **Gefahr, Punkte zu verlieren**. war der Stellenwert der IKT in der medienpolitischen Auseinandersetzung denkbar begrenzt. Aber die Situation barg dennoch das Risiko, daß eine der Seiten kleine Zugeständnisse und Erfolge im Rahmen der IKT in Feldvorteile umsetzte, die eine Verschlechterung der entgegengesetzten Position mit sich gebracht hätte. Die IKT war in einer solchen Sichtweise nur ein kleines Scharmützel, aber eines, bei dem man auf der Hut zu sein hatte und bei dem man dem Gegner möglichst nichts schenken durfte - womit die Wahrscheinlichkeit des Patts erneut gesteigert wurde.

Die Akteure konnten also wählen, ob sie die IKT als eine Gelegenheit zum befreienden Ansatz für eine Kooperation oder eben als Gefährdung der erreichten Position durch mögliche Geländeverluste im medienpolitischen Stellungskrieg sehen wollten.

In der IKT die Gelegenheit zur Kooperation zu sehen, hieße, gemeinsam ein Konzept zu erarbeiten, das konsensfähige Grundlage weiterer Kooperation bedeutet. In der IKT die Gefährdung zu sehen, hieße, Obacht zu geben, ob der andere Akteur versuchte, kleine Zugeständnisse zu erreichen, Publicitätsgewinne zu erzielen, die IKT propagandistisch auszuschlachten, Zeit zu gewinnen usw. Bei der Wahl spielten kognitive Faktoren und selbstverständlich auch persönliche Momente eine gewichtige Rolle. Wer in seiner politischen Laufbahn daraufhin sozialisiert wurde, jeden sich bietenden kleinen Vorteil bei drohender Strafe eigenen Nachteils wahrzunehmen, der wird sich schwer damit tun, in einer politischen Situation die Möglichkeit eines Neuanfangs zu sehen, er wird eher die Gefahr sehen, daß der Gegner Punkte macht, zumal die IKT als vergleichsweise unwichtig angesehen wurde. Von daher wurde die Wahrscheinlichkeit, zu einem konsensfähigen Durchbruch zu kommen, als gering erachtet, aber die Wahrscheinlichkeit, mit der IKT und mit jedem Versuch eines Neuanfangs medienpolitisches Terrain zu verlieren, wurde als hoch erachtet. Dies bedeutete also: Die Kräfteverhältnisse ließen jegliches Zugeständnis als riskant erscheinen.

Die dominierenden Akteure in der IKT entschieden sich folglich, die Risiken von Terrainverlusten zu minimieren, statt die Chance eines Neubeginns zu nutzen. Die Devise hieß, allseits Vorsicht walten zu lassen: Beide Seiten neigten eher zu Kompromißformulierungen als zum konsensuell erarbeiteten Inhalt, zur Verweigerung der Kooperation als zur Nutzung der Möglichkeit wechselseitigen Lernens. Die IKT wurde nicht als eine mühsam eroberte Bastion des innovativen Flügels der medienpolitischen Diskussion verstanden, sondern als eines der vielen Instrumente, mit denen die wechselseitige medienpolitische Blockade konserviert werden konnte.

Politisch war durch das Gleichgewicht und die drohende Pattsituation eine Chance gegeben. Sie wurde nicht genutzt. Stattdessen wurden die Risiken minimiert, die darin gesehen wurden, daß die andere Seite Feldvorteile erlangen könnte. Sicherheitsstreben dominierte, so daß tatsächlich allenfalls kleine Punktgewinne möglich wurden. Um diese zu erreichen, wurde allerdings auch nichts unversucht gelassen.

f) Zusammenfassung: Zielwechsel durch Konfrontation

Die Konfrontation medienpolitischer Positionen war das Kennzeichen der sozialen Struktur der IKT unter politischem Aspekt. Mit der Ausrichtung auf die medienpolitischen Interessen wurde die gesellschaftliche Interessenstruktur im Bereich Telekommunikation verzerrt wiedergegeben. Mit dieser Akzentsetzung verschoben sich die volkswirtschaftlichen Proportionen. Der langfristigen politischen Bedeutung der strukturpolitischen Entscheidungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten ist die IKT nicht gerecht geworden. Die Vielzahl von Interessen, die genuin strukturpolitisch waren und nicht adäquat als verkappte medienpolitische Interessen zu begreifen sind, konnten so von der IKT nicht berücksichtigt werden.

Die Konfrontation der medienpolitischen Interessen prägte die Kommission - nicht nur in ihrer Endphase, sondern als generelles politisches Grundschema. Dieses einfache Schema wurde der Vielfalt der Interessen ebenfalls nicht gerecht, denn zum Beispiel war die Interessenposition der Industrie nicht auf ein Pro oder Kontra zu den medienpolitischen Vorstellungen der Parteien zu reduzieren. Es gab Ansätze zu einem dritten Interessenpol. Der Vertreter der Industrieinteressen in der IKT versuchte, mit der Ermittlung der technischen Grundlagen eine vermittelnde und weiterführende Position einzunehmen. Auch die FDP hatte schon im Vorfeld eine Vermittlerrolle bezogen und sich von den medienpolitischen Programmen der beiden großen Parteien distanziert; dies war aber im Bereich der Medienpolitik geblieben.

Aber daraus hätte sich nur dann ein zur Synthese fähiger Pol innerhalb der IKT ergeben, wenn die jeweiligen Vertreter sich stark engagiert hätten und wenn sie zur Zusammenarbeit in der Lage gewesen wären. Aber alle potentiellen "Synthetiker" waren wiederum durch externe Herausforderungen absorbiert: der Sachverständige Gissel durch die Krise der AEG, die FDP-Abgeordneten Schäfer und Hirsch durch die Arbeit in anderen Ausschüssen (343) und den nahenden Regierungswechsel. Von daher blieben die Ansätze zur Synthese stecken. Die Konfrontation konnte sich ungehindert durchsetzen, und eine Weiterentwicklung der Positionen - angestiftet durch die Moderation oder die Provokation eines Dritten - blieb aus.

Die Konfrontation stellte sich bereits zu einem frühen Zeitpunkt als kontraproduktiv heraus, d.h. sie leistete nicht mehr das, was die Kontrahenten eigentlich mit der Kommission positiv verbunden und was langfristig in ihrem Interesse lag. Denn die Kontrahenten wollten die IKT vor allem für eine öffentliche Rechtfertigung ihrer jeweiligen medienpolitischen Position nutzen. Die Konfrontation in dieser Form aber machte Feldvorteile durch öffentliche Publizität unmöglich. Denn die Kontrahenten interpretierten ihre Aufgabe in der IKT dahingehend, daß es vor allem darauf ankomme, einen möglichen Feldvorteil der anderen Seite zu verhindern. Hatte man ursprünglich noch die Rechtfertigung der eigenen Position und Terraingewinne für die eigenen Ziele angestrebt, so richteten sich bald alle Anstrengungen nur noch darauf, die Rechtfertigungen der anderen Seite zu erschüttern und deren Terraingewinne zu verhindern. Die IKT wurde so zum Nullsummenspiel: Was die Öffnung der Rundfunklandschaft in Zweifel zog, nutzte scheinbar automatisch der Sicherung des Status-Quo und umgekehrt.

So bekam die Konfrontation ihre eigene Dynamik: Durch den erreichten Grad an Konfrontation war es nicht mehr möglich, eine positive Zielbestimmung umzusetzen. Daraus ergab sich ein Zielwechsel, der die Konfrontation noch weiter verstärkte. Schließlich versuchte jede Seite nur noch, der anderen den Weg zur Propagierung ihrer Position zu verlegen, und achtete immer weniger darauf, eigene Gewinne zu machen, als vielmehr der anderen Verluste zu bereiten. Das ist langfristig kein Konzept, auf dem Medienpolitik bauen kann, und auch keine Strategie, die den einzelnen Positionen langfristig angemessen wäre. In der Konfrontation ging unter, was der richtige Grundgedanke der IKT war, der sie erst ermöglicht hatte und weshalb die IKT auch ein adäquates Instrument für diese Problemlage war: Die öffentliche Akzeptanz für welche Medienpolitik auch immer, war eine Ressource, unter deren Knappheit jegliche Regelung litt, ob sie nun in Richtung Öffnung oder in Richtung Sicherung des Status-Quo tendierte. Dies verschwand zeitweise aus dem Blickwinkel der Kommissionsmitglieder. Die IKT wurde nicht mehr als eine Gelegenheit zur Vergrößerung des Akzeptanzsockels für das jeweilige medienpolitische Programm gesehen, als ein Forum, auf dem politischer Einfluß auf die öffentliche Meinung zu gewinnen war. Niemand wollte mehr positiv etwas von der Kommission oder mit der Kommission.

Also: Weder die Konzeption einer konsensfähigen Telekommunikationspolitik - erarbeitet unter der Dominanz eines widersprüchlichen Interesses an einer leistungsfähigen volkswirtschaftlichen Infrastruktur - noch die Konzeption einer akzeptanzfähigen Medienpolitik - entstanden aus der Konfrontation der medienpolitischen Positionen - beherrschte als heterogenes Ziel die Interessenstruktur der IKT, sondern es dominierte die wechselseitige Verhinderung von Akzeptanzgewinnen der medienpolitischen Positionen. Jede Position stellte der anderen ein Bein und damit letzten Endes auch sich selbst.

4.4.3. Sozialstruktur unter personellem Aspekt: Personelle Basis für innovative Kooperation?

In diesem Abschnitt wird die analytische Perspektive bestimmt durch das Verhältnis der Personen und durch die persönlichen Eigenschaften der Personen. Dies thematisiert nicht den persönlich-privaten Bereich, sondern beschränkt sich auf das, was die Personen in die Kommissionsöffentlichkeit einbringen. Es wird also auch ein soziales Verhältnis ausgebreitet und erlaubt einen zugleich verengten und erweiterten Blick auf die IKT - verglichen mit der Frage nach den Interessen. Verengt deshalb, da dieser Blick beschränkt ist auf die Interaktion innerhalb der IKT und er von daher nicht den Allgemeinheitsgrad haben kann, wie es bei der Frage nach dem Kräfteverhältnis der Kontrahenten der Fall war; zum anderen aber erweitert, da nun eine zusätzliche Dimension, die der Persönlichkeiten und der davon geprägten Interaktionen, ins Spiel kommt.

a) Personelle Voraussetzungen für ein innovatives Konzept

Ein innovatives Konzept, wie ich es kurz skizziert habe, hätte neben den politischen Voraussetzungen auch einer besonderen personellen Basis bedurft, wäre also auf Personen angewiesen, die in

der Lage sind, dieses zu entwickeln und zu tragen. Wenn ich im folgenden die Mitglieder der IKT nach sechs Kriterien, nämlich nach "Konstanz", "Engagement", "Kooperativität", "Risikofreudigkeit", "Perspektive" und "Machtbasis" prüfe, dann zeigt sich, daß eine Interaktion, die die Basis einer kooperativen Innovation hätte bilden können, in dieser Konstellation von Persönlichkeiten gar nicht zustandekommen konnte.

(aa) **Konstanz:** Fünf der Mitglieder konnten schon deshalb zu einer derartigen Interaktion nicht allzuviel beitragen, da sie nur formell oder nur in einem Teilabschnitt der Kommission an der Arbeit teilnahmen (344). Besondere Bedeutung hatte für die Kommission, daß der Vorsitzende vor Eintritt in die Schlußphase wechselte, also auch Schwarz-Schilling schon aus Gründen der mangelnden Konstanz nicht zu einer solchen Basis gerechnet werden kann, zumal anzunehmen ist, daß Schwarz-Schilling schon vor seinem Eintritt in die Regierung eine Zeitlang durch den bevorstehenden Regierungswechsel absorbiert war.

(ab) **Engagement:** Vier weitere Mitglieder sind für eine innovationsorientierte Kooperation nicht in Betracht zu ziehen, da ihr Engagement sich am unteren Rand des von einer Mitgliedschaft geforderten Maßes hielt. Anderweitige Verpflichtungen, Auffassungen von der Mitgliedschaft als einem Honoratiorenposten, strikte Ablehnung zu weit gehender Aktivitäten der Kommission aus medienpolitischen Erwägungen und andere Gründe ließen diese Mitglieder zurückstehen (345).

(ac) **Kooperationsfähigkeit:** Zwei weitere Mitglieder brachten sich insoweit außerhalb der potentiellen Basis, als sie sich vor allem durch ihre negative Fixierung aufeinander profilierten. Zudem waren die jeweiligen Schwerpunkte ihrer Einlassungen - im einen Falle die Folgenabschätzung und das Hinterfragen, im anderen Falle möglichst großer Spielraum für die Länder - der Erarbeitung eines konstruktiven Konzepts nicht sonderlich dienlich (346).

(ad) **Risikofreudigkeit:** Die Lancierung eines innovativen Konzepts hätte großer persönlicher Risikofreudigkeit bedurft: Die Gefahr, in der Öffentlichkeit bei der jeweiligen Klientel damit Schiffbruch zu erleiden, hätte in Kauf genommen werden müssen. Diese Gefahr wäre sowohl mit dem Scheitern der Bemühungen in der IKT als auch mit einem erfolgreichen Abschluß verbunden gewesen, vor allem deshalb, weil die vielfältigen Zugeständnisse, die ein solches Konzept erfordert hätte, vom politischen Gegner auch außerhalb des Konzepts und der IKT hätten verwendet werden können.

Aufgrund der Verlautbarungen in der IKT und des sonstigen Eindrucks werden vier weitere Mitglieder diesem Kriterium nicht so weit gerecht, als daß man sagen könnte, bei ihnen wäre das personelle Potential für eine kooperative Innovation zu finden (347).

(ae) **Umfassende Perspektive:** Ein innovatives Konzept hätte einen weiten Bogen erfordert, um die notwendigen Kompensationen für Zugeständnisse, die thematische Breite und die Überzeugungskraft der Begründung zu gewährleisten. Für die Fähigkeit, eine derart umfassende Perspek-

tive einnehmen und gegen andere Perspektiven durchsetzen zu können, gibt es auch bei den verbleibenden Mitgliedern keinerlei Hinweise. Sie waren jeweils einer bestimmten Klientel verbunden; dies muß allein noch nicht ausschlaggebend sein, im Gegenteil, ihre Interessen könnten ja dann die Basis bilden. Aber ihr Verhalten in der IKT ließ nicht erkennen, daß sie zur Kooperation untereinander bereit gewesen wären und die Fähigkeit entwickelt hätten, die jeweils anderen Standpunkte zu akzeptieren und in einer umfassenden Perspektive zusammenzuführen (348).

(af) **Machtbasis:** Selbst wenn es Mitglieder gäbe, die den genannten Kriterien besser hätten genügen können, so müßte sich eine Interaktionsbasis inmitten einer feindlichen Umwelt bewähren. Sie bedürften einer Machtbasis: externe Klientel, persönliches Charisma, ausreichende Unterstützung in der Fraktion, einen eigenen Stab usw. Daß Protagonisten einer innovativen Kooperativität dieses Problem hätten lösen können, dafür gibt es keinerlei Anzeichen. Die wenigen Ansätze für eine innovationsorientierte Konzeption haben nicht erkennen lassen, daß derartige Ressourcen hätten mobilisiert werden können. Die Ansätze dafür blieben sozusagen ohnmächtig.

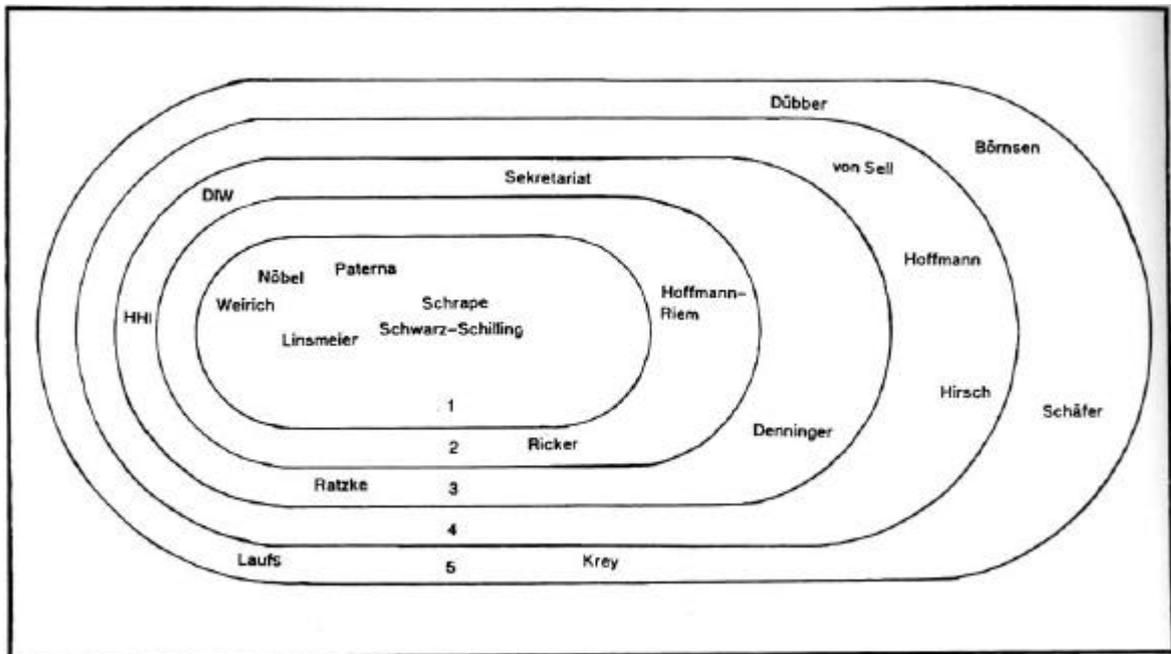
(ag) **Zusammengenommen** ergibt sich daraus der Schluß: Eine durchsetzungsfähige Kooperationsbasis für Innovation hat sich nicht bilden können, da die personellen Voraussetzungen nicht gegeben waren. Einzelne Ansätze bei einzelnen Personen sind nicht ausreichend, selbst ein einzelner Protagonist hätte dafür nicht ausgereicht. Es hätte der Interaktion bedurft, einer Achse, einer Trias, einer Gruppe. Eine Interaktion, die ein Entkommen aus dem binären Schisma möglich gemacht hätte, war nicht in Sicht.

b) Interaktionszentrum und Interaktionsperipherie in der Telekommunikations-Enquete

Eine andere Herangehensweise an die personelle Struktur und an ihr Herzstück, die Interaktion, bedient sich eines Zentrum-Peripherie-Modells, in dem die Mitglieder aufgelistet werden nach der Antwort auf die Frage: Wer stand im Zentrum der Kommissionsarbeit, wer eher am Rand?

Es ergibt sich folgender "Kosmos":

Übersicht 17: Personelle Struktur der Telekommunikations-Enquete



Der "Kern" der IKT wurde von Parlamentariern gebildet (349). Der einzige Nicht-Parlamentarier in dem inneren "Kreis" war Schrape, kein sachverständiges Mitglied in der IKT, sondern über Auftragsforschung mit verschiedenen Aufgaben innerhalb der IKT betraut. Er hatte auf die verschiedenen Berichtsfassungen und vor allem auf den Abschluß der Kommissionsarbeit einen großen Einfluß (350). Die Sachverständigen auf der zweiten und dritten "Schale" sind zu sehr mit einzelnen Aspekten beschäftigt oder zu sehr isoliert, um in die Mitte zu gelangen.

c) Zusammenfassende Einschätzung der Interaktionsstruktur

Es gab auf der personellen Ebene keine ausreichende Basis für eine innovationsorientierte Konzeption. Die IKT bot keinen Raum für ausgreifende Innovatoren. Selbst wenn sich eines der Mitglieder in dieser Richtung zu profilieren versucht hätte, so wäre es nicht auf hinreichend große Resonanz gestoßen, um eine Interaktionsbasis aufzubauen. So blieb es bei einzelnen Ansätzen, die keine prägende Bedeutung erlangten. Die gruppendynamische Vorherrschaft der Parlamentarier korrespondiert mit den Befunden unter den anderen Aspekten der Sozialstruktur: Eine binäre Sichtweise, das medienpolitische Interesse und inkrementalistische Risikovermeidungsstrategien

bilden den gemeinsamen Nenner des inneren Kreises von Parlamentariern, die den Hauptteil der Interaktion bestreiten und die außerparlamentarischen Mitglieder an die Peripherie verweisen. Bei dieser Themen- und Interaktionsstruktur waren allein die Parlamentarier "sachverständig".

4.4.4. Soziale Struktur unter normativem Aspekt: Schlüsselgröße parteipolitische Macht

Die Perspektive, unter der in diesem Abschnitt die IKT betrachtet wird, bilden die normativen Prioritäten, wie sie im Kommissionsgeschehen deutlich werden. Welche Wertgrundlagen lagen konsensuell oder im Dissens den Handlungen zugrunde? Womit wurden die Entscheidungen in letzter Instanz begründet?

a) Wahrheit, Wirtschaftlichkeit, Effektivität: Werte von sekundärer Bedeutung

Der Schlüssel zum Verständnis der Struktur der IKT unter normativem Aspekt liegt darin, welchen Wert die maßgeblichen Personen in der IKT der Politik im Verhältnis zu den gesellschaftlichen Funktionsbereichen, wie Ökonomie, Wissenschaft, Technik, Medien, zuordneten und welches Gewicht sie jeweils den Strukturelementen des politischen Systems, wie Bund und Ländern, Parteien und Jurisdiktion beimäßen.

(aa) **Ökonomische Werte**, die in den Rang zentraler Leitvorstellungen der Industriegesellschaft aufgestiegen sind, wie Rentabilität, Wachstum und Innovation, stießen in der IKT auf breite und explizit geäußerte Akzeptanz. Dennoch sind die tragenden Teile des normativen Gerüsts der IKT nicht in ökonomisch bestimmten Zielvorstellungen zu suchen. Wenn dem so wäre, würden die - zumeist nicht offen formulierten - politischen Empfehlungen stärker ökonomisch begründet. Dem ist aber nicht so.

Zum einen bemühten sich alle, den Stellenwert ökonomischer Ziele zu relativieren, also etwa Wachstum in allgemein akzeptierte politische Ziele einzubinden, wie zum Beispiel Chancengleichheit oder Integration der Gesellschaft. Aber dies hatte über weite Strecken einen ideologischen und propagandistischen Charakter (351).

Relevant ist vom normativen Standpunkt aus gesehen, daß sehr oft die ökonomischen Ziele - Wachstum, Innovation, Wettbewerb - selbst einen ideologischen Stellenwert bekamen und vorgeschoben wurden, um die medienpolitischen Interessen, die nur sehr begrenzt von ökonomischen Überlegungen bestimmt sind, zu kaschieren. In der für das Kommissionsgeschehen ausschlaggebenden Werthierarchie rangierten die ökonomisch begründeten Werte nicht an erster Stelle, sie wurden vorgeschoben und nur instrumentell in der Argumentation gebraucht. Wachstumsschub durch kurzfristige Breitbandverkabelung, Wachstumssicherung durch langfristigen Aufbau eines Breitbandvermittlungsnetzes - diese Argumente stehen in den Argumentationen nicht für sich, sondern sie werden zur Verschleierung der wahren Interessen gebraucht, verdecken also die wirklichen Gründe.

(ab) Ein weiterer zentraler Bestandteil der Werthierarchie ist der **technischen Entwicklung** entnommen. "Innovation" kann als Kürzel für diesen normativen Strang genommen werden, wobei "Innovation" sowohl ökonomische als auch technische Komponenten umfaßt. Im vorliegenden Falle hätte es nahe gelegen, politische Handlungen und Handlungsempfehlungen aus den Notwendigkeiten und Möglichkeiten der technischen Entwicklung heraus zu begründen, auch ohne dies immer und unmittelbar ökonomisch zu unterstützen und allenfalls auf die möglichen ökonomischen Auswirkungen der technischen Entwicklung zu verweisen. In diesem Falle wäre die politische Förderung der Telekommunikation davon bestimmt, daß diejenige technische Variante, mit der die Effizienz von Nachrichtenübertragung am meisten gesteigert werden kann, bevorzugt zu fördern sei; dies müsse gerade dann der Fall sein, wenn diese Variante noch nicht ökonomisch tragfähig ist. Aber eine solche Vorrangstellung technischer Kriterien wie Signal-Rausch-Verhältnis, Störanfälligkeit, Neuheit, Übertragungskapazität, Effizienz, Eleganz, Schnelligkeit und anderer primär technischer Leistungsparameter, ist in der Argumentation der IKT nicht zu sehen. Dies ist weniger deshalb der Fall, weil das eingangs erklärte Credo der IKT lautete, daß Technik politisch zu steuern sei (352), sondern weil in Beratung und Bericht, im Denken der Kommissionsmitglieder und ihres Umkreises technische Werte eine untergeordnete Rolle spielten. Mit ihnen wurde nur an einigen Stellen und dann eher plakativ eine Empfehlung begründet. Eine systematische Ableitung von Empfehlungen aus technischen Leistungsparametern fand nicht statt.

Anders argumentierte zum Beispiel die KE8: Dort wurden bestimmte Empfehlungen dadurch begründet, daß gezeigt wurde, wie groß die Energieverluste bei der Umwandlung und Übertragung ausfallen.

(ac) Die Bedeutung der **Wissenschaft** ist im Rahmen der Beratungen und im Bericht eher schwach. Es ist nicht so, daß mit ihrer Hilfe die Rechtfertigung von Entwicklungen und Empfehlungen gesucht worden wäre. Stattdessen wurde sie bisweilen nur noch zur Verschönerung der Fassade genutzt. Argumente aus der Wissenschaft sind von den Positionen einander wechselweise entgegengehalten worden, vorausgesetzt, es wurde damit das jeweilige Urteil bestätigt bzw. die Erreichung des jeweiligen Ziels befördert (353).

b) Normative Schlüsselgröße: Macht der Parteien über Medien

Zusammengefaßt: Nicht Wahrheit, nicht Wirtschaftlichkeit, nicht technische Effektivität sind die treibenden Größen der Kommission, die Parameter, aus denen die Befunde und Empfehlungen der IKT begründet wurden. **Politik** ist der Bereich, der normativ die Grundlage der Kommissionsarbeit bildete. Aus politischen Zielen begründeten sich die Entscheidungen, die getroffen wurden. Die normative Schlüsselgröße, die Größe, womit die Akteure ihr Handeln begründeten, ist eine politische Größe; es ist keine programmatische oder ideologische, sondern diese Schlüsselgröße ist Macht. Macht als die entscheidende Rechtfertigung für Handlungen im politischen Bereich wird so auch zur Schlüsselgröße für die IKT.

Dies ist weiter zu differenzieren. Vor allem zwei Fragen sind zu klären: Macht worüber und Macht wessen?

(ba) Die Machtkalküle richteten sich auf die Beherrschung der **Publikumsmedien**. In diesem Kalkül sind die Medien nicht als eigenständige Kraft abgesichert. Sie wurden - anders als etwa die Rechtsprechung - als eine politische Ressource angesehen, um deren Beherrschung Kämpfe geführt werden mußten. Die Machtkalküle - Verstärkung des politischen Einflusses in den und über die Medien - wurden zur normativen Grundlage der IKT. Aus ihnen heraus wurde begründet, welche Entwicklung eingeschlagen werden sollte. Dies geschah nicht ganz offen, aber deutlich genug, um vorgeschobene Rechtfertigungen als solche zu erkennen.

(bb) Am Verhältnis zu anderen politischen Instanzen wird deutlich, wer an der Spitze der Wertskala der Kommission stand. Entgegen der rechtlichen Kompetenzlage diskutierten Vertreter von Fraktionen eines Bundesparlaments ohne die Länder medienrelevante Fragen. Dabei versuchten sie, gegenüber der Administration (Bundespost) und den Gerichten (vor allem gegenüber dem in Medienfragen notgedrungen sehr rührigen Bundesverfassungsgericht) Boden gutzumachen (354). Die **Parteien** brauchten dafür den Vorhang der staatlichen Institution, den Rahmen des Parlaments. Über das Parlament betrieben die Parteien als Fraktionen Machtpolitik. So wie sie als Vertreter politischer Interessen in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten sitzen, so machten sie hier auch Medienpolitik. Und sie betrieben Medienpolitik als Machtpolitik: Kultur-, wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte interessierten sie - entgegen der verfassungsrechtlichen Festlegung von Medienpolitik - nur am Rande (355).

c) Macht als Grundlage pragmatischen Vorgehens

Macht also stand ganz oben auf der Wertskala. Die Orientierung auf Macht war die treibende Kraft der Kommission, der Faktor, aus dem die Akteure ihr Handeln begründeten. Der herausragenden Stellung der Parlamentarier war zu danken, daß sich keine Gegengewichte etablieren konnten, sondern das Fundament durch das Machtmoment gebildet wurde. Alles andere ordnet sich dem unter: wirtschaftliche Interessen, Wissenschaftlichkeit und Kriterien technischer Güte.

Die Entwicklung der IKT gründete also im Machtstreben der Parteien (356), das nur noch wenig gebändigt schien durch die Rechtslage, durch Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern, durch die verfassungsrechtlich garantierte Distanz zwischen Staat und Medien. Die Machtorientierung bot aber auch die Chance eines konstruktiven Verlaufs der Kommission, da sie ein einsichtiges und überschaubares Kriterium bietet, um verschiedene Möglichkeiten in der Gestaltung des Kommissionsverlaufs zu bewerten. Wenn alle Kontrahenten in ihrer Wertordnung Macht an die vordere Stelle setzten, dann ist damit eine Möglichkeit gegeben, die Kommission konstruktiv zu gestalten. Denn eine solche Rangordnung bietet Chancen für eine Einigung der Kontrahenten. Die Machtorientierung erlaubt ein pragmatisches Vorgehen. Wenn sich alle Teilnehmer auf eine

Machtorientierung einlassen, gibt es kein Problem mit grundsätzlichen ethischen Differenzen, sondern mögliche Ergebnisse werden nach ihren unterschiedlichen Kosten und Nutzen unter dem Machtaspekt bewertet. Dies gibt die Möglichkeit zu rationaler Einigung und zur Kompromißbildung gemäß den jeweils ins Feld geführten Ressourcen. Dies hat selbstverständlich Grenzen und setzt ein beiderseits behutsames Vorgehen voraus, aber der Bereich der Diplomatie zeigt, daß eine derartige Normstruktur durchaus zu konstruktiven Lösungen auch größerer Probleme in der Lage ist. In der IKT jedoch wurde die Chance, die in der Überschaubarkeit des Ertebereichs und in dem großen Spektrum möglicher Einigung liegt, nicht genutzt.

4.4.5. Fazit: Hegemonie kurzfristiger und widersprüchlicher Parteikalküle als Strukturprinzip

a) Gemeinsamer Nenner der Struktur Aspekte

In der Zusammenschau ergibt sich ein einheitliches Bild der sozialen Struktur, das sich aus den verschiedenen Facetten zusammensetzt. Zur Wiederholung:

- Unter dem kognitiven Aspekt gesehen, stellt die sich soziale Struktur der IKT als ein **Muster** dar, das von der Codierung der Fragen und Antworten auf ihre medienpolitische Relevanz bestimmt ist.
- Unter dem politischen Aspekt gesehen, ist die soziale Struktur der IKT durch die widersprüchlichen **Interessen** bestimmt; sie richten sich auf Akzeptanzgewinne und taktische Vorteile für die einander diametral gegenüberstehenden medienpolitischen Ziele: Öffnung der Medienlandschaft versus Sicherung des Status-Quo. Dabei ist ihr **Kräfteverhältnis** bestimmt durch eine wechselseitige Blockade, die sich zu einer Patt-Situation auszuweiten droht. Die Akteure sehen in diesem Gegeneinander eher die Gefahr weiteren Terrainverlusts als den Zwang zur kooperativen Suche nach einem Ausweg.
- Unter dem personellen Aspekt gesehen, ist die soziale Struktur der IKT durch die **Interaktion** innerhalb eines Kerns routinierter Parlamentarier bestimmt, die miteinander durch einen inkrementalistischen Politikstil verbunden sind.
- Unter dem normativen Aspekt gesehen, ist die soziale Struktur der IKT durch eine **Wertskala** bestimmt, auf der an oberster Stelle der Machtzuwachs für die Parteien steht.

Alle diese Aspekte rekurren auf die gleiche IKT, sie heben nur jeweils einen anderen Teil ihrer sozialen Struktur hervor. Von daher ist es auch möglich, einen gemeinsamen Nenner dieser Struktur zu finden: Die soziale Struktur der IKT wird letztlich von der **Hegemonie** widersprüchlicher, kurzfristiger **Parteikalküle** bestimmt (357). Diese Hegemonie erscheint unter kognitivem Aspekt als Dominanz bestimmter Sichtweisen, unter personellem Aspekt als Begrenzung der Interaktion usw.

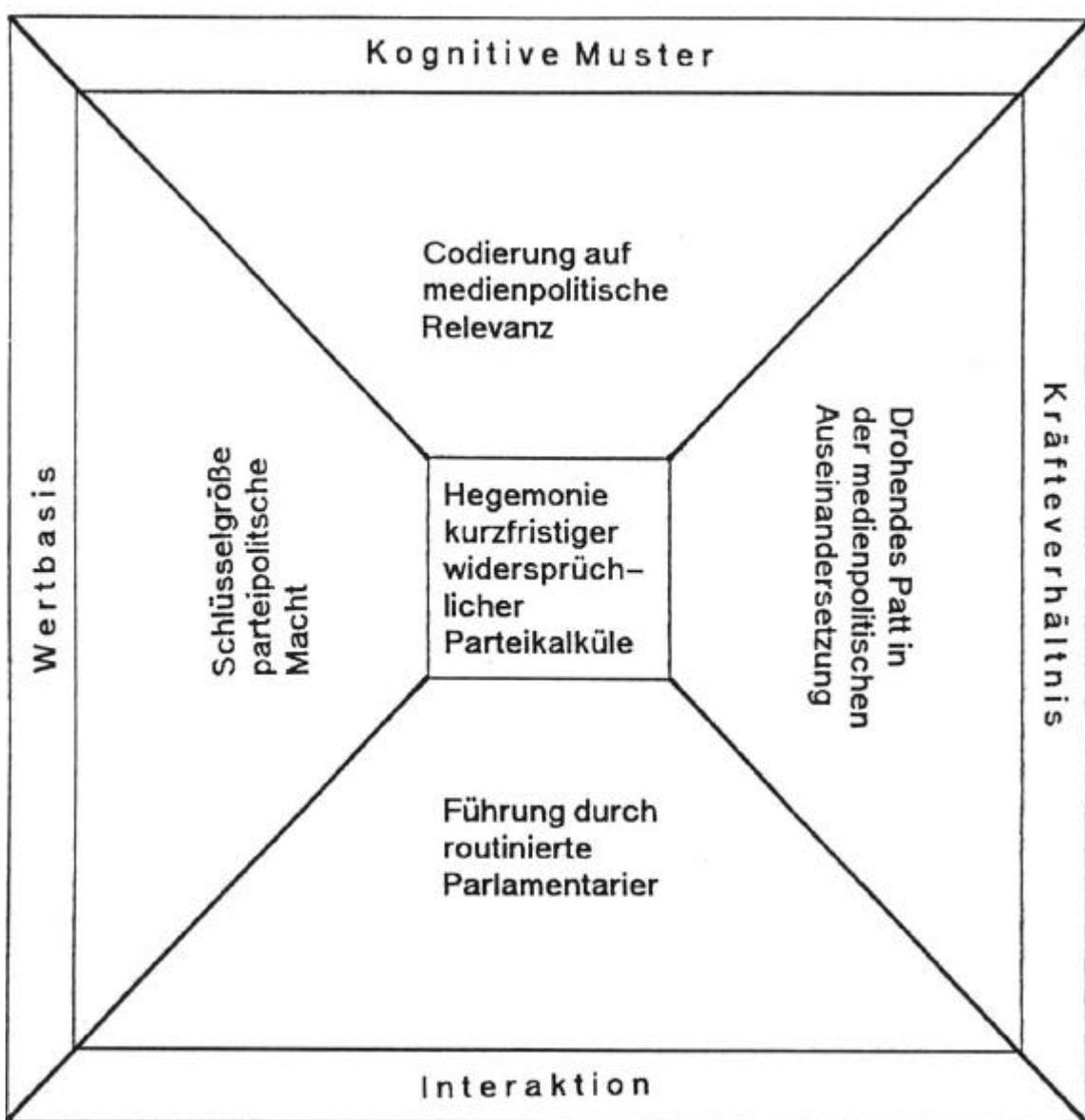
b) Interdependenz der Aspekte

Die Aspekte sind aber nicht nur durch den Bezug auf ein gemeinsames Prinzip der sozialen Struktur miteinander verbunden, sie stehen auch in einem wechselseitigen Begründungszusam-

menhang. An jedem der Aspekte kann in die Kette von Begründung und Folge eingestiegen werden und mit jedem der Befunde können die weiteren Befunde begründet werden: So läßt die kognitive Selektion durch den medienpolitischen Code überhaupt nur einen bestimmten Teil der Interessen in den Wahrnehmungsbereich der Akteure treten. Gleichzeitig droht die Widersprüchlichkeit der Interessen die Akteure in eine Patt-Situation zu bugsieren. Und in der Sorge vor möglichem Terrainverlust beharren die Parlamentarier auf ihrer Vorrangstellung in der Interaktion, was seinerseits die Macht der Parteien in eine tragende Stellung innerhalb des Normengerüsts der IKT bringt. Dies wiederum prägt das Muster für die Wahrnehmung - und damit sind wir wieder am Beginn der Kette. Man hätte auch bei dem Kräfteverhältnis oder in der Interaktion anfangen und von dort die Begründungskette auffädeln können.

Korrespondenz der Aspekte und wechselseitige Begründung - beides in einer Übersicht:

Übersicht 18: Zusammenhang der Aspekte



Der gemeinsame Nenner der Struktur - Hegemonie kurzfristiger, widersprüchlicher Parteikalküle - verweist auf den nächsten Abschnitt, auf die Wirkung der IKT. Die Parteikalküle zielen nicht auf die Konzeption einer konsensfähigen Medienpolitik, sondern auf die Verhinderung vom medienpolitischen Verlusten, die sich dadurch ergeben, daß die IKT die öffentliche Akzeptanz für die Position des medienpolitischen Gegners vergrößern könnte. Ob sich diese Kalküle haben realisieren lassen und ob dies das einzige Ergebnis der IKT blieb, wird im folgenden Abschnitt erörtert.

4.5. Ergebnisse und Wirkungen der Telekommunikations-Enquete

Im folgenden wird versucht, die Wirkungen der IKT mit Hilfe der bereits eingeführten Aspekte aufzufächern. Dies wird jeweils mit den nicht eingetretenen Wirkungen kontrastiert, die man unter veränderten Umständen hätte erwarten können.

4.5.1. Wirkungen unter kognitivem Aspekt: Wissensvermittlung und Wissensermittlung

Analog zur Analyse der sozialen Struktur unter kognitivem Aspekt stehen auch bei dieser Facette von Wirkung die Muster im Vordergrund, mit denen das Problemfeld Telekommunikation politisch verarbeitet wurde: Inwieweit konnte die IKT mit den ihr zu Verfügung stehenden kommunikativen Mitteln - Bericht, Presseecho, Fachöffentlichkeit, Beratung in politischen Gremien usw. - diese Muster beeinflussen?

Ich kann die Analyse der Wirkung unter kognitivem Aspekt nicht auf Befunde aus einer quantifizierten Inhaltsanalyse der entsprechenden Dokumente stützen, sondern beschränke mich auf Aussagen, die aus dem Material, aus der Presse, den Interviews und den Parlamentsmaterialien abgeleitet wurden.

Die Schwerpunkte der Wirkungen unter kognitivem Aspekt sind in der folgenden Übersicht markiert und anschließend erläutert (358).

Übersicht 19: Schwerpunkte der Wirkung unter kognitivem Aspekt

Inhaltl. Bezug Kognitive Subfunktion	Werte und Ziele	Technische Potentiale	Wirkungen Folgen	Optionen	Methodisch-reflexive Komponente
Thematisierung einzelner Problemaspekte	+			+	+
Dokumentation des Wissensstandes					
Ausgleich interner Wissensunterschiede		+			
Wissensvermittlung für Parlament und für Teile der Öffentlichkeitsarbeit			+		
Bestimmung kognitiver Lücken			+		
Schließung kognitiver Lücken					

a) Werte und Ziele

Selbst für die Medienpolitik - dem Gebiet, auf das sich die IKT konzentriert hat - gelang es der IKT nicht, die Wert- und Zielvorstellungen der Kontrahenten zu explizieren und zu dokumentieren. Dies geschah auch aus Rücksicht auf ihre eingeschränkten Kompetenzen (359). So aber blieben die Ziele unterschwellig.

Erst recht beließ es die Kommission in anderen Bereichen des Themenkomplexes bei einer bloßen Thematisierung. So hielt die IKT allenfalls fest, daß es Gemeinsamkeiten in den strukturpolitischen Vorstellungen und Unterschiede in den ordnungspolitischen Vorstellungen gibt, aber es gelang ihr nicht, für diese Bereiche der Auseinandersetzung die kontroversen Zielvorstellungen offenzulegen.

b) Technische Potentiale und Einsatzfelder

Was die technischen Potentiale und ihre möglichen Einsatzfelder angeht, so nahm die IKT die Aufgaben eines Intensivkurses wahr. Die entsprechende Anhörung, die Arbeit am Berichtsteil Technik, der Dialog mit den Sachverständigen, insbesondere mit Gissel, haben nach weit verbreiteter Ansicht die internen Unterschiede im Wissen, insbesondere bei den Parlamentariern, ausgeglichen. Auch in ökonomischer Hinsicht wurde in der Kommission einiges bewegt (360); der Berichtsteil trägt bislang unverbundene Wissens Elemente zusammen (361).

Diese kognitive Wirkung reichte aus verschiedenen Gründen nicht über den Kreis der Mitglieder hinaus. So konnte z.B. der Bericht schon deshalb nicht zu einem allgemein gebräuchlichen Nachschlagewerk für die technische Dimension der Telematik werden, da die Vertriebskanäle dafür nicht geeignet waren; der Bericht blieb eine Bundestagsdrucksache mit der entsprechenden Auflage und den entsprechend eingeschränkten Verbreitungswegen (362).

Des weiteren ist er auch von der Aufbereitung her nicht auf Öffentlichkeitswirksamkeit ausgerichtet. Eine dafür geeignete Darstellung der technischen Potentiale bedürfte anderer Formen.

In inhaltlicher Hinsicht war der Bericht als Grundlage einer öffentlichen Diskussion der technischen Potentiale nicht geeignet, da man sich für die programmbezogenen und die institutionellen Aspekte einer Nutzung der technischen Potentiale Zurückhaltung auferlegte.

Aus organisatorischen, didaktischen und inhaltlichen Gründen blieb es dem Bericht versagt, in der Frage der technischen Potentiale und ihrer Anwendungen eine aufklärerische Wirkung zu entfalten. Sein Wirkungskreis beschränkte sich auf die Kommission, da er weder im Plenum noch in den Ausschüssen oder in den Fraktionen diskutiert wurde. Der Berichterstattung in der Presse war auch kein Lerneffekt für die öffentliche Diskussion beschieden. In den wenigen Berichten über die Arbeit der IKT zeigte sich eher eine verfestigte Identifikation von Potentialen der Telekommunikation und ihrer Anwendung im Medienbereich. Zugleich wurde dabei der Eindruck in der Öffentlichkeit bestätigt, daß es die Kombination von Telekommunikation und Mediennutzung wäre, die

Anlaß zu öffentlicher Besorgnis abgäbe. Damit verband sich die Ausblendung der anderen Potentiale, etwa für den Produktions- und Dienstleistungsbereich (363).

Aber dem ist keine besonders nachhaltige Wirkung zuzumessen; es ist nicht anzunehmen, daß ausgerechnet die IKT den Horizont verengt und das Selektionsmuster der Parteien in der öffentlichen Wahrnehmung der Telekommunikation verankert hätte: Umgekehrt hat die IKT keine Anstalten unternommen, um die Sichtweise der technischen Potentiale in den politischen Gremien oder in der Öffentlichkeit zu verändern. Sie bleibt in diesem Themenausschnitt also folgenlos.

c) Wirkungen und Folgen

Bezüglich der Wirkungen und Folgen dürfte insoweit ein Effekt außerhalb der IKT eingetreten sein, als Arbeit und Ergebnis der IKT vor allem einen Merksatz scheinbar nachhaltig bestätigten: Über Wirkungen von Medien weiß man nichts genaues (364). Aus der permanenten wechselseitigen Relativierung von Behauptungen über positive und negative Folgen, die durchgängig den gesamten Bericht prägt, konnten Rezipienten außerhalb der Kommission vor allem diese Quintessenz ziehen. Allerdings beschränkte sich auch dieser Effekt auf das unmittelbare Umfeld, da der Bericht außerhalb des Parlaments kaum zur Kenntnis genommen wurde (365).

Die allgemeine Formel des "scio nescio" wurde allerdings in einigen Punkten konkretisiert, da die Kommission kognitive Lücken von politischer Bedeutung bestimmte, also Fragen präziserte, die nicht zu beantworten waren, denen aber erhebliche politische Bedeutung zukommt. Ein Beispiel ist die Frage nach den Wirkungen einer Vermehrung der Programme auf die Familienstruktur. Nicht immer beruhte dies allerdings auf einer ausreichend sorgfältigen Auswertung des Forschungsstandes (366).

d) Politische Optionen

Möglichkeiten für das politische Handeln konnten in der IKT nicht systematisch diskutiert werden - aus zeitlichen und aus strukturellen Gründen. Die zu Beginn des Berichts abstrakt verkündete Wahlfreiheit bei der Steuerung der technischen Entwicklung wurde nur an einigen wenigen Stellen in die Ausarbeitung unterschiedlicher Handlungsmöglichkeiten umgesetzt (367). Immerhin wurde die Frage thematisiert, ob und in welchem Ausmaß politisches Handeln in diesem Bereich überhaupt gefragt ist. Und es konnten - vor allem durch die Initiativen von Hoffmann-Riem - einzelne Regulierungsmöglichkeiten mit rechtlichem Schwerpunkt durchgespielt und im Bericht dokumentiert werden. Dies ist aber insgesamt nicht systematisch entwickelt. Durch das Fehlen fast jeglicher Resonanz des Berichts haben diese Ansätze weder außen eine Wirkung erzielt, noch konnten sie intern folgenreich diskutiert werden.

e) Methodisch-reflexive Komponente

Eine Selbstreflexion als politisches Organ fand nicht statt; im Bericht wird lediglich auf die Uneinigkeit und den Zeitmangel hingewiesen.

Aber Erscheinungsbild und Ergebnis der IKT werfen die Frage nach der Politikberatung in einem politisch sensiblen Feld wie der Medienpolitik auf. Von daher ist durch die IKT dieser Aspekt zumindest thematisiert, und weitere Überlegungen für den Bereich Medienpolitik und für Politikberatung generell mußten zumindest Bezug auf die IKT nehmen. Sie tun dies auch und zwar zumeist, indem sie sich negativ abgrenzen.

f) Zusammenfassung

Insgesamt ergibt sich durch die Differenzierung der Wirkung unter einem kognitiven Aspekt ein wenig befriedigendes Ergebnis. Nur in einer Hinsicht gelang es der IKT, eine gewisse kognitive Außenwirkung zu erzielen, also einen Lerneffekt in Teilen der parlamentarischen und der weiteren politischen Öffentlichkeit zu verbuchen.

Wenn man sich diesen Effekt ansieht, so handelt es sich aber auch dabei um eine Bestätigung bereits vorhandener Urteile:

- Die Telekommunikation gewänne durch ihre massenmediale Nutzung politische Bedeutung (368).
- Wirkungen seien ambivalent ("Chancen und Risiken") und komplex ("nicht sicher vorauszusagen").

Um diese Urteile zu bestätigen, hätte es sicherlich keiner Kommission bedurft - vor allem keiner, die 1 Mill.DM kostet (369).

4.5.2. Wirkungen unter politischem Aspekt: Verschiebungen im medienpolitischen Kräfteverhältnis

a) Wirkungen der Telekommunikations-Enquete auf das Verhältnis der medienpolitischen Positionen: Weder Sieg noch Niederlage

In der Untersuchung der Wirkungen, die die IKT auf das Verhältnis der medienpolitischen Grundpositionen hatte, will ich mich beschränken auf die beiden Interessentpole, die in der Strukturanalyse herausgehoben worden sind. Dies waren - nach ihren Zielen benannt - Öffnung der Rundfunklandschaft und Sicherung des Status-Quo. Die anderen Interessenpositionen hatten sich dem in der IKT unterordnen müssen, ohne daß sie dadurch zu Koalitionsgewinnen gekommen wären. Interessenpositionen, die nicht den beiden Polen der medienpolitischen Diskussionen zuzuordnen sind, haben also durch die IKT zumindest nichts gewonnen.

Der Einfluß der IKT auf das Verhältnis der beiden medienpolitischen Grundpositionen läßt sich nach vier politischen Aufgaben der Kommission differenzieren: Die IKT dient den beiden medienpolitischen Positionen als ein Forum zur Propagierung, als Arena ihres Wettstreits, als ein Versuchsfeld, in dem sie sich weiterentwickeln und erproben, sowie als Verhandlungstisch, an dem mögliche Übereinkünfte ausgelotet werden.

Übersicht 20: Medienpolitische Wirkungen

Leistung	A	B
Position nach Zielen	Öffnung der Rundfunk-landschaft	Sicherung des Status Quo
FORUM Propagierung/ Akzentuierung der Positionen	+	+
ARENA Wettstreit der Positionen	+	+
LERNEN Veränderung der Positionen	+	+
BÜNDNIS Bildung von Koalitionen	+	-
GESAMT	+	0

+: positiver Effekt für die Position

-: negativer Effekt für die Position

0: nicht zu entscheiden

(aa) Die IKT konnte von beiden Seiten als ein **Forum** genutzt werden, da hier eine Gelegenheit gegeben war, die jeweiligen Argumente ausgiebig zu entfalten. Allerdings blieb der Außeneffekt sehr begrenzt.

(ab) Beide Seiten nutzten die IKT als **Arena**. Die IKT war trotz aller anfänglichen Kooperation geprägt von einer harten und andauernden Konfrontation. Man kann nicht sagen, daß eine Position mehr als die anderen hätte Federn lassen müssen. Zwar konnte die Status-Quo-Position die Veränderung der Medienlandschaft durch Ausarbeitungen unter anderem zum Datenschutz und zum Persönlichkeitsschutz problematisieren und dadurch dem Bild, das der Bericht von der zukünftigen Medienlandschaft zeichnet, etwas mehr Grautöne verleihen, aber dies ist wiederum so vielfach relativiert worden, daß man sagen muß, beide Positionen haben die Konfrontation überstanden, keine ist destruiert worden.

(ac) Beide Positionen konnten die IKT als ein Feld ihrer **Weiterentwicklung** nutzen. Sie konnten beide ihren Standpunkt untermauern, indem sie neue technische Entwicklungen einbezogen und Argumente über die Folgen sammelten. Beide bezogen Entwicklungen, die wie z.B. ISDN oder die Erprobung eines Breitbandvermittlungnetzes, nicht direkte bzw. nicht ausschließlich medienpolitische Bedeutung haben, in ihr Kalkül ein und erweiterten dementsprechend ihre Konzeption.

(ad) Was nun die IKT als **Verhandlungstisch** angeht, so fällt der Ertrag dürftig aus. Zwischen den Positionen war Einhelligkeit lediglich darüber gegeben, was die ISDN-Planung angeht. Auch daß die weitere Zukunft von der Glasfaser geprägt sein wird, darüber war man sich weitgehend einig. Wie weit diese weitere Zukunft entfernt sein sollte, war umstritten; aber daß Telekommunikation perspektivisch auf der Optoelektronik aufbaut und daß dies schon zum Zeitpunkt der Kommission energische Schritte erfordert, war im Großen und Ganzen konsensfähig. Daß die langfristige Basierung der Telekommunikation auf der Glasfaser breit akzeptiert wurde, ist aber bislang nirgendwo politisch relevant geworden (370). Weder gab es z.B. in der SPD-Bundestagsfraktion einen Streit über die Digitalisierung des Ortsnetzes, der mit dem Hinweis auf den Konsens in der IKT entschärft worden wäre; noch ist dies für die Union ein Grund gewesen, ihre Telekommunikationspolitik zu überprüfen.

Die Einhelligkeit in Sachen Glasfaser war also nicht weiter von Belang und die Zwietracht in der kurz- und mittelfristigen Netzausbauplanung damit nicht beseitigt. Es gelang der Union, den Vertreter der Industrie weitgehend an sich zu binden, und es gelang der Status-Quo-Position nicht, dieses Bündnis aufzubrechen und statt dessen eine neue Koalition zu bilden, mit der sich die Status-Quo-Position als ein Garant dafür profiliert hätte, daß die Ressourcen auf das ökonomisch langfristig wesentlich lukrativere Glasfasergeschäft konzentriert werden.

(ae) Konnte nun **zusammengenommen** eine Position in ihrem Verhältnis zu anderen Positionen mittels der IKT einen Feldvorteil erringen, einen Durchsetzungserfolg oder einen Akzeptanzgewinn? Wer stand also relativ zu der konkurrierenden Position nach der IKT besser da als zuvor?

Dies tat die Status-Quo-Position sicherlich nicht. Sie konnte nur sehr begrenzt die Kommissionsergebnisse als Rechtfertigung einer weiteren Aufrechterhaltung des medienpolitischen Ist-Zustandes ins Feld führen. Die auf ihr Drängen hin aufgezeigten Risiken wurden vielfach relativiert und konnten nicht aus dem Dunstkreis des parteipolitischen Kalküls gezogen werden. Es war mit dem Bericht kein Dokument entstanden, auf das sich ein Moratoriumsvorschlag oder ähnliche Empfehlungen, die den Status-Quo sichern, stützen könnten. Wer die Bewahrung der Rundfunklandschaft im Auge hatte, konnte nicht auf den Konsens von Parlamentariern, auf die einhellige Meinung gesellschaftlicher Interessengruppen oder auf unabhängigen Sachverstand verweisen. Statt dessen konnten lediglich einzelne umstrittene Analysen und Empfehlungen in den Bericht eingebracht werden, die im Einzelfalle die Position des Status-Quo stützten.

Dies gilt in ähnlicher Weise für die Position, die eine Öffnung der Rundfunklandschaft forderte. Auch sie konnte nicht auf ein Ergebnis der Enquete-Kommission verweisen, das im Konsens der Parlamentarier, mit breiter Teilhabe der relevanten Interessengruppen und auf Grundlage sachkundiger Beratung eine Öffnung der Rundfunklandschaft empfohlen hätte.

Keine Position konnte also Akzeptanzgewinne erzielen, beide erreichten nicht das für die IKT gesteckte Ziel, nämlich propagandistisch die Grundlage für die Öffnung bzw. Sicherung des Status-Quo der Rundfunklandschaft zu verbreitern. Aber sie erreichten mit diesem durchweg negativen Ergebnis zumindest das realistische Ziel, auf das sie während der Kommission eingeschwenkt waren, nämlich die Verhinderung eines Akzeptanzgewinnes der anderen Seite. Man brauchte sich also auf keiner Seite geschlagen fühlen. Da jeder sein ursprüngliches Ziel nicht erreicht hatte, konnte auch keiner gewonnen haben; keiner konnte triumphierend auf die IKT verweisen. Von daher konnten beide bilanzieren: weder Sieg noch Niederlage.

Allerdings ist dieses neutrale Ergebnis für die öffnungsorientierte Position sehr viel wichtiger als für die Status-Quo-Position, da erstere während der IKT mehr und mehr das medienpolitische Handeln bestimmte. Mit der Übernahme der Regierung durch die CDU/CSU/FDP-Koalition konnte sich die Öffnungsposition erheblich mehr als vorher durchsetzen, wenn auch längst nicht so, wie es geplant war. Von daher hätte ein IKT-Bericht, der sich in einer Kompromißfassung publizitätsträchtig gegen einzelne Momente einer forcierten Öffnung der Rundfunklandschaft hätte wenden lassen, sehr viel mehr der neuen Regierung geschadet, als er umgekehrt bei entgegengesetztem Ergebnis der defensiven Position der Sozialdemokratie geschadet hätte.

Der Öffnungsposition wurde durch die relative Erfolglosigkeit beider Positionen in ihrem Bemühen um öffentliche Akzeptanz zumindest der Rücken freigehalten. Von daher ist bei der öffnungsorientierten Position der Vorteil etwas deutlicher ausgeprägt, als es bei der Status-Quo-Position der Fall ist.

(af) Darüber hinaus finden sich keine anderweitigen **interessenbezogenen Wirkungen**: So bildete die IKT keinen Faktor die ordnungspolitische Auseinandersetzung um die zukünftige Rolle der Bundespost in einer gewandelten Telekommunikationslandschaft, die im Anschluß an die Medien- diskussion zunehmend das telekommunikationspolitische Bild bestimmte (371). Weder bei der Telekommunikationsordnung noch bei der Neugliederung der Bundespost wurde Bezug auf die IKT genommen.

Es ist der IKT also nicht gelungen, die weitere Entwicklung dadurch zu strukturieren, daß ein gemeinsames Interesse ausgelotet worden wäre, auf dessen Grundlage dann eine konsensfähige Konzeption für den Medienbereich oder gar für den Telekommunikationsbereich hätte erarbeitet werden können.

b) Wirkungen auf das Kräfteverhältnis der medienpolitischen Akteure: Gewinne und Verluste

Im Anschluß an die Frage nach den Wirkungen auf das Kräfteverhältnis der medienpolitischen Grundpositionen wird nun nach Wirkungen der IKT auf das Kräfteverhältnis der medienpolitischen Akteure gefragt, da sich medienpolitische Akteure und medienpolitische Grundpositionen nicht einfach einander zuordnen lassen. Ich frage also nun nach Wirkungen auf das medienpolitische Kräfteverhältnis, die der IKT zuzuschreiben sind.

Übersicht 21: Politische Effekte

Element der IKT	Einsetzung	Prozeß	Ergebnis	Wirkung	Insgesamt
Akteur					
SPD/FDP-Regierung*	+	0			+
CDU-CSU-FDP-Regierung			+	+	+
SPD-Fraktion	+	-	-	-	-
CDU-CSU-Fraktion	+	-	-	-	-
FDP-Fraktion	+	-	-	-	-
Bundestag	+	-	-	-	-
Administration	0	+	+	+	+
Bundesländer	-	0	0	+	0
Verbände	-	0	0	+	0
Politikberatung	+	-	-	-	-

+: positiver Effekt für den Akteur (relativer Machtzuwachs)

-: negativer Effekt für den Akteur (relativer Machtverlust)

0: nicht zu entscheiden, ob positiver und negativer Effekt für den Akteur

* Die Tabelle liest sich so: Die Einsetzung der IKT bedeutet für die SPD-FDP-Regierung einen relativen Machtzuwachs

(ba) Für die **SPD-/FDP-Regierung** war vor allem die Einsetzung selbst von Bedeutung; sie bewirkte Entlastung und Zeitgewinn (372). Im weiteren Verlauf hingegen fiel kein Effekt an, der auf Regierungsseite zu spüren gewesen wäre.

Das Ergebnis und dessen schwache Resonanz - vor allem im Parlament selbst - bedeuteten für die **neue Regierung** insofern einen politischen Terraingewinn, als der Regierung völlig der Handlungsfreiraum belassen wurde, über den sie auch ohne IKT hätte verfügen können, zugleich aber das Parlament und innerparteiliche Kritiker ausgeschaltet waren. Von daher sind für beide Regierungen positive Wirkungen zu verbuchen.

(bb) Die Einsetzung bedeutete für alle **Fraktionen** und für den **Bundestag** insgesamt einen Machtzuwachs, auch weil man hier ein kompetenzrechtlich umstrittenes Terrain, nämlich die Medienpolitik, zu beackern begann. Ansonsten fällt die parlamentarische Wirkung spiegelbildlich zur Regierungsseite aus: Prozeß, Ergebnis und Wirkung verketteten sich zur verpaßten Chance, in einem zukunftssträchtigen Feld wie der Telekommunikation die relative Macht der Fraktionen und des Parlaments insgesamt zu erhöhen. Alle Überlegungen, die auch im Vorfeld der IKT spürbar waren, daß es zu einer dauerhaften Kompetenzübernahme des Bundestages kommen könnte, sind nach dieser Kommission erst einmal indiskutabel geworden. Es ist der Kommission noch nicht einmal gelungen, die eigene Einsetzung über das Ende der Legislaturperiode hinaus zu sichern (373).

(bc) Im Gegenzug bedeutete die Einsetzung für die **Administration** (vor allem die des Bundespostministeriums) zunächst einmal ein Risiko, daß sich ihr Gestaltungsspielraum einschränken würde. Dies hat sich aber in der Praxis nicht so ergeben; Verlauf, Ergebnis und Wirkung beschernten der Administration vielmehr einen Machtzuwachs, da das Recht der Postverwaltung auf unabhängige Politik durch die Unfähigkeit der parlamentarischen Kommission eindrucksvoll bestätigt wurde. Von daher ergibt sich auch für die Post ein insgesamt positives Ergebnis (374).

(bd) Die **Bundesländer** können ein gemischtes Ergebnis bilanzieren. Negativ schlägt zu Buche, daß eine Bundestagskommission zu diesem Themenbereich überhaupt eingesetzt wurde, und dann auch noch gegen den Willen der Länder und unter der Voraussetzung eines ausdrücklich erklärten Boykotts seitens der Länder; schärfer kann man seine Bedenken nicht zum Ausdruck bringen (374a). Daß man die IKT dennoch einsetzte, gewann damit den Charakter eines Affronts. Verlauf und Ergebnis schlagen hingegen auf der Länderseite eher ambivalent zu Buche. Einerseits wurde rasch offenbar, daß die IKT mit der komplexen Materie und ohne die Länder nicht zurechtkam. Auf der anderen Seite bemühten sich die Bundestagsfraktionen trotz des zurückhaltenden Auftrags und trotz des Länderprotestes um das Thema Medien, ohne dies großartig zu kaschieren. Die geringe Wirkung der IKT bedeutete dann wieder einen Machtzuwachs für die Länder, den sie im folgenden zu nutzen versuchten, indem sie möglichst viele medienrechtlich bindende Entscheidungen in eigener Regie und in eigenen Gremien trafen.

(be) Grundsätzlich mußten in der Einsetzung der IKT die **Verbände** ebenfalls einen Machtverlust sehen, sofern sie diesen parlamentarischen Vorgang überhaupt wahrnahmen, denn sie wurden - abgesehen vom BDI - nicht explizit berücksichtigt. Es bildete sich ein Nebengleis der Politikberatung. Auch in diesem Falle bedeuteten Ergebnis und Wirkung aber eine Bestätigung bewährter korporatistischer Wege der Teilhabe.

Dagegen wird die **wissenschaftliche Politikberatung** in der Zusammensetzung der IKT gebührend berücksichtigt. Schon bald aber erwiesen sich Verlauf und Ergebnis als eine Diskreditierung der wissenschaftlichen Politikberatung, die ihr Ansehen und damit ihren Einfluß senken mußte (375).

c) Politisches Ergebnis: Diskreditierung einer parlamentarisch gestützten Medienpolitik

Wenn man die Gewinne und Verluste der politischen Akteure bilanziert, so waren die Protagonisten der IKT politisch gesehen die klaren Verlierer, nämlich die Fraktionen bzw. der Bundestag und die wissenschaftliche Politikberatung.

Ohne Blessuren blieben diejenigen Akteure, deren Freiraum wider Erwarten nicht eingegrenzt wurde: Regierung und Administration. Die Bundesländer und die Verbände schließlich, an denen vorbei die IKT eingesetzt wurde, sahen sich durch das praktische Scheitern der IKT in ihrer politischen Relevanz bestätigt.

Von politischer Bedeutung aber sind die negativen Effekte. Denn diskreditiert wurden mit der IKT mehr als eine einzelne Kommission, einige Parlamentarier und Sachverständige; diskreditiert wurde eine auf das Bundesparlament und die Wissenschaft gestützte Medienpolitik. Die Folge dessen konnte nur ein nachhaltiger Rückzug des Bundestages und seiner Teilmittgliederungen aus der Medienpolitik und zu einem guten Teil damit auch aus der Telekommunikationspolitik sein. In der Nachfolge der IKT kehrte man zur Sicherung der notwendigen Abstimmung wieder zum Prinzip der KtK zurück: Zur konsensfähigen Klärung der Frage nach den zukünftigen ordnungspolitischen Leitlinien für die Bundespost wurde keine parlamentarische, sondern eine Regierungskommission einberufen.

Die Möglichkeit einer Parlamentarisierung der Medienpolitik ist mit der IKT vergeben worden. Diese Möglichkeit wäre wohl nur mit den Ländern zu nutzen gewesen. Dabei steht zu vermuten, daß - bei welchem Ergebnis auch immer - dies eine Verschiebung im föderalen Gleichgewicht bedeutet hätte. Deshalb ist es nur zu verständlich, daß die Länder dem Ansinnen von Beginn an widerstanden hatten.

Die Politisierung - Vorgabe politischer Leitlinien -, die Parlamentarisierung - parlamentarische Rechtfertigung der Leitlinien - und die Verwissenschaftlichung - Basierung der Leitlinien auf empirischem und theoretischem Wissen - der Medienpolitik hätten sich auf ein Konzept stützen müssen, das in einem konsensorientierten Gremium wie der IKT und unter Beteiligung aller Akteure erarbeitet worden wäre. Denn da auch der Bund begrenzte und das Parlament praktisch keine me-

dienrechtlichen Kompetenzen hat, hätte sich eine solche Entwicklung auf einen mehrfach abgesicherten Konsens stützen müssen. Die Möglichkeit, hier einen Anfang zu setzen und mit einem tragfähigen Konzept die Gewichte in der Telekommunikationspolitik bzw. in der Medienpolitik hin zum Bund, hin zum Parlament und hin zur Politikberatung zu verschieben, wurde mit der IKT nicht genutzt.

4.5.3. Wirkungen unter personellem Aspekt: Elitenbildung

Unter personellem Aspekt untersuche ich die Wirkung der IKT daraufhin, welchen Beitrag sie zur Elitenbildung vorweisen kann: Hat sie Veränderungen in den Karrieren bewirkt? Sind mit ihr Führungskräfte qualifiziert worden?

In der folgenden Übersicht sind die möglichen personellen Konsequenzen der Aktivität von Kommissionsmitgliedern zusammengestellt. Im Anschluß an diese allgemeine Formulierung werden einige Fälle aus der IKT kurz behandelt.

Übersicht 22: Mögliche personelle Konsequenzen von Technik-Enqueten

Ergebnis Grundlage	A Informell: Veränderung der Stellung in der Rangordnung	B Semiformell: Veränderung im Zugang zu Kommunikations- zusammenhängen	C Formell: Veränderung in der Hierarchie- stufe
1 Persönlich zurechen- bare Lei- stung in TEK	Mangelnde Profi- lierung: Zukünftig nicht berufungsfähig (dazu: a)	Intensiver Kontakt zu Führungszirkel (dazu: b)	Karrieresprung (dazu: c)
2 Nähe bzw. Distanz zu führendem Kern der TEK	Abstieg durch Stigma des Mißerfolges (dazu: d)	Ausschluß aus Führungs- zirkel aufgrund zu enger Kooperation mit Außen- stehenden (dazu: d)	Festigung des An- spruchs auf füh- rende Aufgaben (dazu: e)
3 Partizi- pation an Kom- missionser- gebnis	Festigung der Position durch Berufung und/oder publizistisches Echo der EK (dazu: f)	Verlegung des Zu- gangs für andere zu den Kommunika- tionszirkeln (dazu: g)	Festigung des An- spruchs auf höhere Aufgaben (dazu: h)

a) Im Fach **A1** lassen sich die Wirkungen für einige der Sachverständigen in der IKT zusammenfassen: Es gibt immer einige Sachverständige, an denen man bei der Zusammenstellung einer TEK nicht vorbeikommt. Zumeist aber gibt es mehrere personelle Alternativen. Im Hinblick darauf dient eine Kommission immer auch als Erprobung möglicher externer Kooperanden.

Diese Probe haben einige der Sachverständigen in der IKT nicht bestanden: Einige haben sich nicht hinreichend profiliert, um nach der IKT erneut in eine Beratungsposition zu gelangen. Hingegen hat Hoffmann-Riem zwar dem Kriterium fraktionsorientierte Beratung auch nicht genügt, aber er hat sich als unabhängiger Wissenschaftler hinreichend profiliert.

b) Mit dem Fach **B1** ist eine Wirkung gemeint, die eine Technik-Enquete insbesondere für die neu ins Parlament gerückten Abgeordneten attraktiv macht. Die enge Fühlungnahme mit der Arbeitsgruppe in der Fraktion und darüber hinaus mit dem Fraktionsvorstand bietet gute Voraussetzungen, um dann im nächsten Anlauf eine Möglichkeit zur Bewährung zu erhalten. Der Nachfolger von Schwarz-Schilling im Vorsitz, Linsmeier (CSU) wäre hier als ein Beispiel zu nennen (376).

c) Karrieresprünge (Fach **C1**) sind - wie die IKT zeigt - nicht nur durch konstruktive Mitarbeit verursacht. Die dafür notwendige Sichtbarkeit in der parlamentarischen und weiteren Öffentlichkeit konnte auch durch eine eher destruktive Arbeit in der IKT erreicht werden. Hier bildet der Sachverständige Ricker den Referenzfall; er konnte sich durch striktes Unterlaufen der sozialdemokratischen Strategie bekanntmachen und übernahm in der Folge der IKT die Leitung der Kommission für das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen (377).

Auch Angehörigen des Sekretariats gelang infolge der IKT ein Karrieresprung (378). Dies geschah in unterschiedlicher Richtung, aber jeweils auf der "Parteischiene", auf der sie auch in das Sekretariat gerutscht waren. Diese Karrieresprünge waren allerdings nicht durch Destruktivität verursacht.

d) Die meisten Sachverständigen haben nicht durchgängig die Distanz zur politischen Sphäre gewahrt, sondern sich ab und an vereinnahmen lassen. Damit aber waren sie auch vom Negativ-Image der Kommission betroffen. Es ist manchem Sachverständigen, wie z.B. Gissel, wohl nur deshalb gelungen, einen Abstieg in der Rangordnung oder zumindest Blessuren im Außenbild, die infolge des politischen Verlaufs und des wenig rühmlichen Ergebnisses nahe lagen (Fach **A2, B2**), zu vermeiden, weil in ihren jeweiligen Kommunikationskreisen der IKT keine sonderlich große Bedeutung zugemessen wurde, wenn sie denn überhaupt bekannt war.

e) Entsprechend verwundert es, daß führende Abgeordnete wie Schwarz-Schilling oder Paterna nicht mit dem Kommissionsergebnis identifiziert und in der parlamentarischen Rangordnung nicht zurückgestuft wurden. Das Gegenteil ist der Fall: Die Betrauung mit der Leitungsaufgabe dokumentierte ihre Rangstellung und ihre Bereitschaft, auch höhere Aufgaben zu übernehmen. Mit ihrer Berufung in die IKT haben sie ihren Anspruch auf Führungspositionen gefestigt und brauchten sich nicht mehr unbedingt im Verlauf zu beweisen (Fach **C2**).

f) Sichtbarkeit an sich ist politisch wichtig: Mehr als das Stigma des Mißerfolges verbesserte die Berufung in die Kommission das Außenbild von Sachverständigen. Von daher war mit der Einsetzung dann für viele schon der Effekt eingetreten, um dessentwillen sie sich um einen Sitz in der IKT bemüht hatten (Fach **A3**) (379).

g) Das Gegenstück dazu liegt auf der semiformalen Ebene: Die Berufung eines Konkurrenten wird verhindert, damit dieser dann nicht den entsprechenden Zugang zu bestimmten Kommunika-

tionszirkeln erhält. Plätze werden also besetzt, nicht, weil sich derjenige publizistisch in Erinnerung bringen will, sondern damit sich nicht ein anderer darauf setzen kann (Fach **B3**).

h) **Insgesamt** bietet die IKT unter dem personellen Aspekt ein buntes Bild: Fast alle möglichen Felder für personelle Wirkungen sind besetzt. Entscheidendes Merkmal ist dabei: Die meisten dieser Wirkungen traten bereits mit der Einsetzung der IKT ein, so daß es auf die Kommissionsleistung selbst nicht mehr ankam. Vorrang hatten auf personeller Ebene die demonstrative Dokumentation eigener Bedeutung und die Verhinderung der Sichtbarkeit von Konkurrenten.

Diese personellen Ziele wurden erfüllt. **H**ingegen gelang es **nicht**, einen Kern medienpolitischer Experten zu bilden, also Parlamentarier und Sachverständige miteinander so zu verbinden, daß daraus die Führungsmannschaft einer parlamentarischen Medienpolitik oder gar Telekommunikationspolitik hätte rekrutiert werden können (380). Die Bildung eines parlamentarischen Gegengewichts zum Postverwaltungsrat - diese Funktionsleistung unter dem Aspekt der Elitenbildung hat die IKT nicht zu erbringen vermocht.

4.5.4. Die Wirkungen der Telekommunikations-Enquete im Überblick

Im Überblick stellen sich die Wirkungen unter den verschiedenen Aspekten wie folgt dar:

- Unter dem kognitiven Aspekt: Keine zurechenbare Lerneffekte über den Kreis der Mitglieder hinaus.
- Unter dem politischen Aspekt: Keinen Zuwachs an Akzeptanz für eine der medienpolitischen Positionen. Diskreditierung einer bundesstaatlichen, parlamentarischen und auf Politikberatung gestützten Medienpolitik.
- Unter dem personellen Aspekt: Keine Rekrutierung für eine leistungsfähige parlamentarische Medienpolitik; stattdessen Bestätigung des eingefahrenen Personalkarusells.

Diese durchweg farblose Bilanz verführt, über die IKT hinwegzugehen und sie als folgenlos einzustufen. Dies ist übereilt, denn auch negative Ergebnisse, daß also etwas nicht gelingt, haben ihre Wirkungen. Von Belang sind insbesondere die Befunde unter dem politischen Aspekt, also die Wirkung der IKT für das Verhältnis der medienpolitischen Positionen und für das der politischen Akteure generell. Daß die IKT ein vorläufiges Ende parlamentarischer Medienpolitik auf Bundesebene markiert, hat durchaus strategische Bedeutung. Ich werde auf dieses Moment der Wirkung im folgenden resümierenden Abschnitt eingehen.

Aber auch, daß am Ende der IKT keine der medienpolitischen Positionen einen Akzeptanzgewinn verbuchen kann, ist es wert, noch einmal betrachtet zu werden. Damit ist ein wichtiges Ziel, das sich die Hauptkontrahenten für die IKT gesteckt hatten, erreicht: Sie haben sich wechselseitig verwehrt, die IKT für ihre medienpolitischen Interessen einzuspannen. Aus der Optik der beiden großen Parteien steht am Ende der Telekommunikations-Enquete nicht mehr als dies: Taktische Vorteile in Form minimaler Zeitverluste bzw. -gewinne und ebenso minimale Erfolge in der Beein-

flussung öffentlicher Meinung. Jede Seite kann von daher Verlauf und Ergebnis so wenden, daß mit dieser Gestaltung der Kommission dazu beigetragen wurde, einen Sieg der jeweils anderen Seite zu verhindern. Aber dafür hätte es keiner zweijährigen Enquete-Kommission bedurft.

Woher rührt diese selbst auferlegte Bescheidenheit? Die Mitglieder der IKT stellten ihre Arbeit implizit und z.T. auch explizit unter das Motto: "Ich bin mehr gegen die Position X als für die Position Y - ich bekämpfe deswegen mehr die Position X, als daß ich für die Position Y kämpfe". Die IKT geriet dadurch zu einer bloßen Verlängerung der medienpolitischen Auseinandersetzung auf unterer Ebene, zu einem Scharmützel statt zu einer Konzeption des Neubeginns. Unter den Bedingungen der doppelten medienpolitischen Blockade - Bund gegen Länder, SPD gegen Union - reduzierte sich die Strategie der medienpolitischen Akteure darauf, mit kleinen Schritten in Richtung auf ihre Ziele Boden zu gewinnen und mehr noch, die Bodengewinne der anderen Seite zu verteilen: hier eine Verzögerung, dort die Initiative eines Bundeslandes u.ä.

Die Charakteristika dieser doppelten Kontroverse prägten auch die IKT: Diffusität der Ziele und kurzatmige Strategien. Es bildete sich auf keiner Seite der medienpolitischen Kontroverse eine durchsetzungsfähige Kraft, die eine Alternative zu der Strategie der kleinen Gewinne auf Kosten des Gegners entwickelt hätte. Die IKT wurde als eine taktische Ressource, als ein Nebenkriegsschauplatz begriffen, auf dem allenfalls eine kleine Verzögerung, eine Thematisierung befürchteter Auswirkungen, ein Flankenschutz für Länderaktivitäten, ein propagandistischer Erfolg erzielt werden könnten. Auf keiner Seite sah man die IKT als ein Forum, auf dem ein politischer Durchbruch erzielt werden könnte, oder gar als eine Stätte der Aufklärung, die über die Fortbildung zum Thema "Technische Potentiale der Telekommunikation" hinausgeht.

Es überwog das Interesse, daß mit und in der IKT möglichst nichts zu passieren habe: Keine Eingriffe in Länderkompetenzen, keine Behinderung der Aktivitäten, keine Freigabe der Kupferkoaxialverkabelung, keine Einschränkung des Postmonopols. Da derart massiv von beiden Seiten Negativziele in den Vordergrund gerückt wurden, ließ sich kein tragfähiges Arrangement der Akteure finden, das seine Begründung ja daraus bezogen hätte, daß beide Seiten Fortschritte erzielen könnten.

Die Rolle des kognitiven Faktors ist dementsprechend zurechtgestutzt: Es gab bei dieser Interessenlage wenige Probleme, die gemeinsam zu klären gewesen wären. Wenn jegliche Thematisierung eines Problems als politisch motivierter taktischer Schachzug interpretiert wird, dann kann nur Skepsis gegenüber einer gemeinsamen Problembearbeitung die Antwort sein. Wissenschaftliches Wissen wurde so zur instrumentellen Ressource: Wo es eine politische Position stützte, wurde es herangezogen; es wurde zu entwerten versucht, wo es die Position nicht stützte.

Der Mangel an Einfluß der IKT wurzelt also in der Struktur der medienpolitischen Kontroverse; sie konnte sich der parteipolitischen Prägung nicht entziehen. Sie wurde beherrscht durch originär parteipolitische Interessen, die sich um so leichter entfalten konnten, da die Wissenschaftler nicht

mit einem fundierten, erprobten und attraktiven Deutungsmuster für die im Thema angelegten Probleme eine hegomoniale Stellung in der IKT erringen konnten. Es gab keinen durchsetzungsfähigen Widerpart zu der Denk- und Interessenstruktur der Parteipolitiker - weder bei den Parlamentariern, noch bei den Sachverständigen. Es war zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, unter dieser Themenstellung und mit dieser Zusammensetzung etwas anderes als taktische Vorteile zu erringen. Es war zum Beispiel nicht möglich, unter diesen Voraussetzungen ein tragfähiges und mit den Ländern verhandelbares Konzept zu erarbeiten, das die Parlamentarisierung einer wissenschaftlich gestützten bundesstaatlichen Medienpolitik vorangebracht hätte.

Diese Einschätzung werde ich im abschließenden Resümee in die allgemeinen medienpolitischen Zusammenhänge einordnen. Ich werde mich dabei auf die Medienpolitik und auf die Institution Bundestag als den beiden vorrangigen Bezugsgrößen der IKT beschränken. Dabei ist selbstverständlich vorausgesetzt, daß Telekommunikationspolitik nicht auf Medienpolitik zu beschränken ist, sondern strukturpolitische und ordnungspolitische Fragen einbezieht. Unbestritten ist ebenso, daß die Wirkung einer Enquete sich nicht auf das Parlament beschränkt. Aber die beiden genannten Wirkungsfelder sind von zentraler Bedeutung, und von daher beschränke ich mein Resümee darauf.

4.6. Fazit: Spannungsreich, folgenreich, lehrreich

Ein abschließendes Urteil über die Wirkung der IKT scheint auf den ersten Blick nicht schwerzufallen (381). Zu offensichtlich sind die Defizite und zu einheitlich die Urteile selbst von denen, die bis zuletzt an ihr beteiligt waren. Aber abgesehen davon, daß gerade dann Vorsicht geboten ist, muß gerade ein negatives Urteil gut begründet und nach einzelnen Aspekten differenziert werden können.

Ich will deshalb eine abschließende Würdigung orientieren an den Möglichkeiten, die sich der Telekommunikations-Enquete überhaupt geboten haben. Diese Möglichkeiten sind nicht identisch mit den verschiedenen Intentionen, die im Vorfeld zu der IKT geführt haben, sondern beziehen sich auf die Wirkungen, die verschiedene Verläufe einer parlamentarischen Kommission zu diesem Themenkomplex und unter diesen Rahmenbedingungen hätten hervorrufen können. Den "Möglichkeitsraum" (382) will ich mit zwei Eckpunkten charakterisieren: mit einem konsensorientierten Szenario und einem dissensorientierten Szenario. Beide halte ich für grundsätzlich möglich. Sie sind es zwar nicht unter den spezifischen Umständen, die diese Enquete, ihre Themenstellung, ihre Zusammensetzung und Ressourcen und Begleitumstände prägten; aber das Beispiel der KtK und die Beispiele anderer Enqueten zu anderen Themen zeigen, daß grundsätzlich sehr wohl einige Alternativen bestanden. Die Unwägbarkeiten und Kontingenzen des Verlaufs der Telekommunikations-Enquete bestärken diesen Eindruck: Es war z.B. in keiner Weise determiniert, daß der Gutachter von Prognos den Stellenwert in der Kommission einnahm, den er dann schließlich am Ende innehatte.

4.6.1. Konsensorientiertes Szenario: Ausarbeitung von Grundzügen einer parlamentarisch konsensfähigen Medienpolitik

Auf der einen Seite wird der Möglichkeitsraum begrenzt durch eine denkbare Entwicklung der IKT, in deren Verlauf es gelungen wäre, Grundzüge einer Veränderung in der Medienlandschaft herauszuarbeiten und ihre potentielle parlamentarische Konsensfähigkeit dadurch zu belegen, daß ihnen eine große, d.h. nicht auf ein Lager reduzierte Mehrheit der IKT zugestimmt hätte. Dies impliziert Momente in inhaltlicher, akteursbezogener und in prozeduraler Hinsicht.

a) In **inhaltlicher** Hinsicht hätte die IKT durchaus anpeilen können, einen konsensfähigen Rahmen für die weitere Entwicklung im Medienbereich zu skizzieren, sozusagen Eckpfeiler für Konsens und Dissens zu setzen. Mit diesen Eckpfeilern wäre der Spielraum für die Parteien, für Bund und Länder, für Industrie, Medienunternehmen und Wissenschaft markiert (383).

Sie wäre dem dann nachgekommen, wenn sie die politischen Alternativen, die im Zusammenhang mit der Veränderung der Medienlandschaft öffentlich diskutiert wurden, geprüft und daraus

eine konsensfähige Synthese hätte entwickeln können. Das Ergebnis der Prüfung hätte folglich nicht gelautet: "Ansatz A ist richtig und Ansatz B ist falsch"; sondern unter dem inhaltlichen Gesichtspunkt wäre es die Aufgabe der IKT gewesen, im Zuge der Auseinandersetzung zwischen den beteiligten Parlamentariern, Wissenschaftlern und Vertretern gesellschaftlicher Gruppen eine gemeinsame Vorstellung davon zu entwickeln, was eine konsensfähige Politik sein **könnte**, was sich also stützen könnte auf den Konsens der Repräsentanten, auf wissenschaftliches Wissen, auf gesellschaftliche Teilhabe.

Die Prüfung vorliegender Konzepte und die Vorlage konsensfähiger Konzepte sind voneinander nicht zu trennen. Eine Neu-Konzeption fußt immer auf vorliegenden Entwürfen und kann nicht auf einer tabula rasa entworfen werden; eine Prüfung vorliegender Konzepte mündet zumindest in die Grundzüge eines alternativen Konzeptes. Dieses konsensfähige Konzept hätte durchaus plurale Züge tragen können: Man hätte sich damit eher die KE8 als die KE9 zum Vorbild genommen (384). Inhaltlicher Dispositionsraum wäre zweifelsohne vorhanden gewesen: Denn zeitlich wäre eine Streckung oder Teilung der weiteren medienpolitischen Entwicklung möglich gewesen. Auch durch die Unterscheidung von Netz und Nutzung, durch regionalspezifische Lösungen und durch besondere Auflagen zur Gestaltung und zur Beaufsichtigung war großer Spielraum zur Differenzierung verschiedener Alternativen gegeben.

b) In **akteursbezogener Hinsicht** sieht dieses Szenario vor, daß es im Zuge der IKT zu einer Zusammenführung der medienpolitischen Akteure und im Ergebnis zu ihrer Einbindung in ein einheitliches Konzept gekommen wäre. Länder, Bund, Parteien und Wissenschaften wären in einen organisierten Prozeß der Auseinandersetzung eingebunden worden und hätten bei anschließendem Rückfall in Dissens zumindest begründen müssen, warum sie diese oder jene gemeinsam festgehaltene Position nicht mehr zu tragen bereit sind. Die Schwierigkeiten bei der Einbindung der Länder sollen nicht heruntergespielt werden: Weder die verfassungsrechtliche noch die parteipolitische Lage bietet einen Königsweg für eine Koordination. Aber so wie in anderen Politikfeldern hätte auch hier ein Weg gefunden werden können. Die Form der Kommission bietet hierfür durchaus einen adäquaten organisatorischen Rahmen. Zumindest hätte ein Ansatz von Einbindung genügt, um ein Konzept zu entwickeln, dem die Länder im Grundsatz hätten zustimmen können.

c) In **prozeduraler Hinsicht** hätte man sich - immer gedacht im Rahmen eines Szenarios - auf eine Abfolge der notwendigen Schritte in der Verwirklichung des dann in den Grundzügen entwickelten Konzeptes geeinigt. Was wäre nach der IKT gekommen, welche Institutionen sollen zukünftig als medienpolitische Foren dienen, welcher Rhythmus der Veränderung ist konsensfähig? Dies alles wären prozedurale Fragen gewesen, die eine konsensorientierte IKT zu beantworten gehabt hätte.

d) Welche **Wirkung** ein solches Ergebnis und ein dementsprechender Verlauf hätten hervorrufen können, muß offenbleiben; es ist durchaus plausibel anzunehmen, daß derartige Ansätze in einer

Technik-Enquete Gegenkräfte auf den Plan gerufen hätten, die eine Umsetzung zu verhindern gewußt hätten. Wenn z.B. die SPD-Vertreter sich in der IKT kompromißweise auf eine Politik der Öffnung der Rundfunklandschaft eingelassen hätten, wäre dies in der Partei nicht einfach hingenommen worden. Oder die Einigungsformel wäre dadurch, daß eine Bundestags-Kommission sie formuliert hätte, für die Länder nicht mehr konsensfähig gewesen.

Aber man hätte außerhalb der Kommission an plausiblen Ansätzen einer konsensfähigen Medienpolitik nicht ohne weiteres vorbeigekannt, man hätte sich mit ihnen auseinandersetzen müssen. Zumindest wäre die IKT ein Beitrag zur weiteren Strukturierung der Medienpolitik geworden. Sie hätte mit ihren inhaltlichen Pfeilern eine wichtige Markierung gesetzt und einen Beitrag zu weiterer Verflechtung von Bund und Ländern in der Medienpolitik geliefert, verbunden mit Beiträgen zu ihrer Parlamentarisierung und Verwissenschaftlichung. Schließlich hätte sie zur Synchronisierung der medienpolitischen Entwicklungen beigetragen.

Daß zumindest die Medienpolitik gerade zu dem Zeitpunkt eines neuen Ansatzes bedurft hätte, wird aus der Diskrepanz deutlich, von der die Medienpolitik zu Beginn der 80er Jahre geprägt war (385). Von allen Seiten wurde eine Rückkehr zum medienpolitischen Konsens gefordert, zugleich erwiesen sich alle Anläufe und Versuche als fruchtlos. Die Fragen waren klar: ordnungspolitischer Rahmen für die sogenannten Neuen Medien, Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern für die verschiedenen Formen der Telekommunikation, Synchronisierung von Recht, Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Technik. Die Antworten auf diese Fragen blieben bruchstückhaft, und keiner der zahlreichen Formulierungen von "Grundsätzen", "Leitlinien", "Essentials" war es vergönnt, Grundlage einer konsensfähigen Politik zu werden. Und auch die IKT hat es nicht vermocht, in Tradition der KtK diesen neuen Ansatz auf parlamentarischer Ebene zu entwickeln (386).

Gerade die Parlamentarisierung der Medienpolitik (387) ist eine Entwicklung, deren politische Bedeutung nicht gering zu veranschlagen ist. Eine Parlamentarisierung impliziert mehr, als daß der Zentralisierung medienpolitischer Entscheidungen ein demokratisches Mäntelchen umgehängt wird. In ein parlamentarisch verhandeltes und beschlossenes Konzept wären alle Fraktionen in irgendeiner Weise eingebunden gewesen. Ein solches Konzept hätte den Bundesaspekt sichtbar gemacht und unterschiedliche Ländervorstellungen kontrovers aufgenommen. In einem offensiven Konzept könnten auch nicht mehr die Fragen der Nutzung hinter den Fragen des Netzes versteckt werden. Die ganze Palette der Fragen und Antworten wäre erkennbar. Parlamentarisierung ist also mehr, als nur ein Thema auf die Tagesordnung des Bundestages zu setzen. Es ist für den Bundestag und für das ganze System politischer Institutionen mehr als nur ein zusätzliches Thema.

Eine solche Wirkung wäre nicht unbedingt die Intention der Protagonisten gewesen (388). Aber wenn man sich ernsthaft an die Prüfung von Medienpolitik unter dem Gesichtspunkt der Konsensfähigkeit gemacht hätte, wäre eine Konzeption mit den beschriebenen Wirkungen die Folge gewesen - zumindest in Ansätzen. Ob diese Ansätze dann zur Grundlage einer erneuerten Medienpolitik avanciert wären, ist eine andere Frage. Aber den Anstoß zu politischen Prozessen hätte eine solche Konzeption gegeben. Von daher war durchaus die Chance vorhanden, in Fortführung der Be-

mühungen aus der ersten Hälfte der 70er Jahre eine Fundierung der Telekommunikationspolitik, einschließlich der Medienpolitik, in kognitiver, sozialer, politischer und personeller Hinsicht zu schaffen.

4.6.2. Dissensorientiertes Szenario: Beiträge zur weiteren De-Strukturierung der Medienpolitik

Die andere Begrenzung des Möglichkeitsraums wird gebildet durch eine denkbare Entwicklung der IKT, durch die sich der Dissens in der Medienpolitik zuspitzt und infolgedessen medienpolitische Intentionen, Handlungen und Ergebnisse weiter auseinanderdriften. Auch dies impliziert inhaltliche, akteursbezogene und prozedurale Momente.

a) In **inhaltlicher** Hinsicht bedeutet ein Dissens-Szenario, daß sich in der IKT Gemeinsamkeiten, die zwischen den medienpolitischen Positionen bestanden, als brüchig erwiesen hätten. Was noch vor der IKT als mögliches Fundament konsensfähiger Medienpolitik hätte dienen können, wäre anschließend im Streit versunken.

b) In **aktorsbezogener** Hinsicht impliziert ein dissensorientiertes Szenario, daß die auseinanderstrebenden Tendenzen der Akteure durch die Vorbereitung und Durchführung der IKT nur noch bestärkt worden wären, daß die IKT alles andere als eine Zusammenführung und Einbindung hervorruft, sondern die Trennung der Akteure sich eher noch verschärft hätte (389).

c) **Prozedural** gesehen, dient die Enquete in einem Dissens-Szenario entweder zur Blockade medienpolitischer Initiativen, oder sie soll bei der Beseitigung von Bremsklötzen behilflich sein. Jedenfalls bedingt die IKT in diesem Szenario keinen Beitrag zu einer einvernehmlichen Rhythmisierung eines weiteren Vorgehens, sondern dient als Ramm- oder als Prellbock.

d) Man könnte nun meinen, die IKT sei in vielfacher Hinsicht diesem Negativszenario gefolgt, aber bei genauerem Hinsehen wird deutlich, daß dem nicht so ist: So ist z.B. kein Abbruch erfolgt, der den Grad an Dissens schlaglichtartig publik gemacht hätte, sondern es ist sogar ein ordnungsgemäßer (Zwischen-)Bericht erstellt worden.

Zwar war es - auch verstärkt durch die Pläne für eine Bundestagskommission - zu einer Vertiefung der Gräben zwischen Bund und Ländern gekommen, aber die Bande zwischen den Parteien z.B. sind in der Folge der IKT nicht merklich dünner geworden. Das medienpolitische Zerwürfnis ist von der IKT allenfalls dokumentiert worden, es ist eher noch getarnt, aber nicht - wie es das Dissens-Szenario vorgeschrieben hätte - vorangetrieben worden.

Den realen Verlauf der IKT mit den Dissens-Szenario des Möglichkeitsraumes zu identifizieren, hieße, ihr zuviel Bedeutung beizumessen. Der Einfluß auf die Medienpolitik ist nicht so stark,

daß sie den Dissens hätte vorantreiben können. Die IKT ist eher versickert, als daß sie den Boden aufgewühlt hätte.

Dies bedeutet, daß die Bilanz der IKT auch gemessen am Dissensszenario negativ ausfällt. Sie erfüllt weder wesentliche Bedingungen des Konsens- noch des Dissens-Szenarios. Sie bleibt in doppelter Hinsicht negativ: Nur, weil sie den Konsens nicht vorantreibt, muß sie noch nicht den Dissens vorantreiben und umgekehrt genausowenig.

4.6.3. Fazit: Keine wissenschaftlich begleitete Parlamentarisierung der Medienpolitik auf Bundesebene

Wenn die reale Kommission an diesen beiden Szenarien gemessen wird: Was bleibt von ihr unter dem Strich? Woran sollte man eine Beurteilung der IKT festmachen?

Es ist deutlich geworden, daß der Stellenwert der IKT dadurch zu charakterisieren ist, indem man aufzählt, was sie **nicht** gemacht hat und was ihr **nicht** zuzuschreiben ist. Ihr Stellenwert liegt nicht positiv in der Förderung von medienpolitischem Konsens oder Dissens, sondern negativ darin, was in ihrer Folge **nicht** geschehen ist - nicht geschehen ist in der Medienpolitik und nicht geschehen ist im Bundestag (390).

a) Stellenwert der Telekommunikations-Enquete für die Medienpolitik

(aa) Schon mit ihrer **Einsetzung** - und dies war auch so geplant - sorgte sie dafür, daß in bestimmten Fragen der Medienpolitik **nicht** entschieden werden mußte (391). Aus diesem Grunde wurden - wie beschrieben - die Pläne für eine Enquete zu diesem Thema reaktiviert: Das Zögern der Bundesregierung mußte gestützt, der Auseinandersetzung zwischen SPD und FDP mußte ein geordneter Platz zugewiesen, der Union und den zahlreichen Stimmen, die auf Öffnung drängten, mußte Zeit abgerungen werden. Schließlich war da noch die Vorsitzfrage (KE9), und Ansprüche aus dem Medienbereich mußten befriedigt werden.

Dieses Bündel an Kalkülen ließ sich mit der Einsetzung der IKT erfüllen. In welcher Weise dann die IKT den mit Thema und Beschluß gestellten Aufgaben gerecht wurde, war eine andere, in gewisser Weise von den Intentionen bei der Einsetzung bereits abgekoppelte Angelegenheit (392): Einmal eingesetzt, lief ihre Zeit ab - solange war medienpolitisch eine gewisse Ruhe. Man konnte auf sie verweisen und ihr Ende abwarten. Der Vorsitzende wurde programmgemäß von der Union gestellt, die Ansprüche waren fürs erste befriedigt.

(ab) An ihrem **Verlauf** ist vor allem hervorzuheben, daß sich die Länder erfolgreich entzogen: Die IKT band also die Länder **nicht** in eine bundesparlamentarische Reflexion der Medienpolitik ein. Sie setzte - unabhängig von der jeweiligen politischen Nuance - in dieser föderalen Hinsicht

kein Zeichen, sie verschob **nicht** das Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern in der Medienpolitik. Sie beließ den Ländern - den A- und den B-Ländern - ihren Spielraum.

(ac) Auch aus ihren **Ergebnissen** ging **keine** Eingrenzung der Länderhoheit in der Medienpolitik hervor. Sie stellte auch nicht den Beginn einer Entwicklung dar, in deren Zuge die Medienpolitik Stück für Stück den Ländern entzogen und Kompetenzen auf den Bundestag bzw. auf die Bundesebene verschoben worden wären. Zwar nehmen in der Medienpolitik durch die Entwicklung hin zu einem gesellschaftlichen Problembereich von höchster Bedeutung die bundespolitischen Aktivitäten mehr und mehr zu. Von daher wäre es, da Medienpolitik hauptsächlich Domäne der Parteizentralen und der Postverwaltung war, an der Zeit gewesen, eine parlamentarische Klammer zu setzen. Dazu hätte die IKT der Beginn sein können. Der Verlauf, das Ergebnis und das mehr als dürftige Echo der Arbeit haben die Bemühungen um eine Parlamentarisierung der Medienpolitik weit zurückgeworfen. Die Medienpolitik bleibt auch nach der IKT Ländersache, und dies wird den Ländern allenfalls von der Administration auf Bundesebene streitig gemacht. Die IKT war Teil eines Versuchs, bei den neuen Herausforderungen der Telekommunikation die Zuständigkeiten von Bund und Ländern, von Administration und Parlament neu zu regeln. Die IKT signalisiert, daß eine Parlamentarisierung der Telekommunikationspolitik nicht durchzusetzen war. Insofern haben Verlauf und Ergebnis der IKT bestätigt, was bereits in ihrer Vorgeschichte deutlich wurde: Um Medienpolitik zu betreiben, setzte die SPD auf die Bundespost und die Union auf die Länder, aber keines der beiden Lager auf den Bundestag. Mit der IKT war eine Gelegenheit gegeben, dieses zu ändern, aber dazu reichte es nicht.

Die IKT gibt dem **Bundestag** weder einen Anlaß, medienpolitische Diskussionen zu führen oder entsprechende Entscheidungen zu treffen, noch erlaubt sie dem Parlament, der Bundesregierung in den Telekommunikationsfragen, wie Infrastruktur oder Netzausbaustrategie, etwas entgegenzusetzen (393).

Der Bundestag bleibt eine politische Instanz ohne medienpolitische bzw. telekommunikationspolitische Relevanz, der in diesem Feld der Exekutive und den korporatistischen Gremien nichts entgegenzusetzen hat. Dies war insbesondere für die noch unsichere Situation nach der "Wende" von unmittelbarem Belang. Die IKT gab **keinen** Anlaß, der "gewendeten" Fernmeldepolitik unter dem neuen Postminister Schwarz-Schilling Knüppel zwischen die noch kurzen Beine zu werfen.

(ad) Daß mit der Einsetzung die medienpolitische Nicht-Entscheidung unterstützt wurde, hatte noch eine spürbare Entlastungswirkung; dieser Effekt mußte noch bewußt, zielstrebig und gegen zahlreiche Widerstände herbeigeführt werden. Auch daß der Verlauf den Status-Quo in der föderalen Kompetenzverteilung bestätigte und nicht zum Präzedenzfall für eine neue Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern werden konnte, auch dies war noch das Ergebnis eines harten Ringens um die Teilnahme der Länder. Daß aber aus dem Ergebnis vor allem folgte, daß **nichts** folgte, ist auf die Schieflage der IKT selbst zurückzuführen und entsprang nur zum Teil einem bewußten Kalkül.

Bei allen Unterschieden in der Intentionalität ist allen Wirkungen aber ihr negativer Charakter gemeinsam. Die IKT zeichnet sich dadurch aus, daß ihr ein medienpolitisches **Nicht** folgte: Ein Nicht an Entscheidung, ein Nicht an Veränderung im medienpolitischen Kräfteverhältnis, ein Nicht an inhaltlicher Vorgabe, ein Nicht an Kompetenzverschiebung hin zum Bund und dabei zum Bundestag, ein Nicht an innerparlamentarischer Differenzierung.

Diese Negativität ist alles andere als unwichtig: Es hätte auch anders kommen können, und daß es dies nicht getan hat, ist von Relevanz für die weitere Medienpolitik. Daß der Bundestag mit der IKT diese Chance nicht wahrgenommen hat, ist von Belang; ob er mit einer Orientierung auf Konsens oder mit einer auf Dissens die Chance hätte wahrnehmen können, ist weniger von Belang. Denn mit der Nicht-Wahrnehmung der Chance ist der Weg zu einer wissenschaftlich begleiteten Parlamentarisierung der Medienpolitik auf Bundesebene fürs erste verlegt.

Fürs erste sind damit auch alle die Überlegungen hinfällig, die bereits einen Ausschuß für Medienfragen im Bundestag erwogen hatten (394), der dem Bundespresseamt zugeordnet wäre, oder in denen andere Konstruktionen vorgeschlagen wurden, mit denen dem Bundestag medienpolitische Koordinierungskompetenzen zugewiesen würden (395).

Dieses Scheitern erlaubt im Gegenzug anderen Gremien, ihre Position im Bereich der Medienpolitik zu sichern oder, da der Bedarf an Koordination und Konzeption groß ist, auszubauen (396). Von daher bedeutet die mißglückte Parlamentarisierung eine Stärkung der korporatistischen Tendenzen in der Medienpolitik: Der Kurzschluß von Exekutive, Verlegern und Rundfunkanstalten, wie er unter dem Stichwort "Monrepos-Runde" in Baden-Württemberg praktiziert wurde, gewinnt in dem Maße an Bedeutung, wie andere Gremien ihre Koordinationsaufgaben nicht erfüllen und sich keine Kompetenzen sichern können (397).

In dem Maße, wie dem Bund die Rahmensetzung nicht gelingt, behält die Koordination der Länderregierungen ihren Stellenwert, und es bleibt auch dem Bundesverfassungsgericht seine normsetzende Rolle. Und schließlich ermöglicht eine vergleichsweise schwach institutionalisierte Medienpolitik auch einzelnen Akteuren, ihre Spezialinteressen weitgehend durchzusetzen: Die Sonderwege einzelner Bundesländer bieten hierfür Beispiele.

Ob eine institutionalisierte, parlamentarisierte, zentralisierte und verwissenschaftlichte Medienpolitik auch eine bessere Medienpolitik gewesen wäre bzw. sein würde, soll hier dahingestellt bleiben. Wie auch immer: Die IKT hat durch ihre Negativität daran einen erheblichen Anteil. Damit bleibt Telekommunikationspolitik das, was es aus Sicht der Parteien ist: Medienpolitik. Der Rahmen, in dem parlamentarisch erstmals die neuen Entwicklungen der Telekommunikation wie ISDN und Breitbandvermittlung thematisiert wurden, wurde mit einer auf kurzfristige Parteikalküle ausgerichteten medienpolitischen Auseinandersetzung gefüllt. Das telekommunikationspolitische Feld wurde den Marketing-Strategen und den Fundamentalkritikern überlassen (398).

b) Stellenwert für die politische Situation des Bundestages

Die Negativ-Orientierung hat nicht nur Folgen für die Medienpolitik, dies hat auch Folgen für den Bundestag als Institution. Denn mit der IKT bot sich dem Bundestag die Möglichkeit, ein neues Politikfeld zu erschließen. Die IKT hätte hier als Prospektor dienen können. Mit dieser Enquete im Rücken kann der Bundestag nun nicht mehr so ohne weiteres in dieses Politikfeld hinein expandieren.

Ebensowenig hat der Bundestag an diesem exemplarischen Punkt föderaler Kompetenzaufteilung gegenüber den Ländern Boden gewinnen können; er hat damit womöglich eine Chance vergeben, eine Entscheidung mit Präzedenzcharakter für andere Politikfelder zu treffen. Kurz: Wenn es dem Bundestag gelungen wäre, die Enquete zur Verfassungsreform, an der Ländervertreter als Sachverständige teilnahmen, und die KtK, die außerhalb des Parlaments lief, miteinander in Form einer telekommunikationspolitischen-Enquete-Kommission zu verbinden, hätte dies die politische Stellung des Bundestages sichtlich gestärkt.

Genausowenig sind in der IKT zukunftssträchtige Beiträge zur Koordination von Wissenschaftlern, Parlamentariern und Vertretern gesellschaftlicher Interessengruppen zu erkennen: Die beschriebene Weise der Politisierung dieses Themas kann nicht das Vorbild für weitere Anläufe des Bundestages sein. Es sei nur an die persönliche Fehde, an die Schlüsselrolle eines einzelnen Auftragsforschers oder an die Vorstrukturierung der Anhörungen erinnert.

In der IKT lagen durchaus prozedurale Möglichkeiten verborgen, und es bedarf keiner großen Phantasie, um sich auszumalen, was eine IKT für ein Beispiel hätte bilden können, der es gelungen wäre, in einem kognitiv hoch unsicheren Bereich mit starker Besetzung durch Eigeninteressen ein eigenes parlamentarisches Profil zu entwickeln und für ein derart komplexes Politikfeld ein parlamentarisches Programm eigenständig zu entwickeln.

Stattdessen hat die IKT die wissenschaftliche Beratung parlamentarischer Prozesse eher diskreditiert (399). Was auf eine wechselseitig befruchtende Kommunikation von Parlamentariern und Sachverständigen angelegt war, entgleiste hier auf eine denkwürdige Art und Weise: Sachverständige beschuldigten die Parlamentarier der Ignoranz und schlimmer noch, der ständigen Einengung und Behinderung ihrer Tätigkeit; Parlamentarier bezichtigten die Sachverständigen der unzulässigen Parteiorientierung; Sachverständige sich wechselseitig der Interessengeleitetheit, bisweilen auch der Inkompetenz und der Unfairness. Sachverstand hat infolge der IKT einen besonders schweren Stand in der medienpolitischen Diskussion. Vorwärtsweisende Impulse sind da vergebens zu suchen.

Dies geht bis hinunter auf die personelle Ebene: Es ist mit der IKT nicht gelungen, auf Basis ihrer Mitglieder, des Sekretariats, der beauftragten Gutachter, der angehörten Sachverständigen, der Mitglieder von Beratungskreisen und aus den sonstigen Außenkontakten ein Netz von Personen aufzubauen, mit denen eine parlamentarische Medienpolitik weitergeführt werden könnte. Genausowenig konnte die IKT Mittel und Arbeitsweisen erproben, mit denen die Informationskapazitäten

verschiedener Akteure auf effiziente Weise genutzt und kommunikativ miteinander hätten verbunden werden können.

Damit habe ich das engere Feld der Medienpolitik und das entsprechende personelle Netz verlassen: Die IKT verstärkte die Reihe der Enquete mit Technikbezug; sie hat der Traditionslinie aber keine neuen Impulse hinzufügen können. Ihre Themenstellung ist ein klassisches Beispiel für ein Querschnittsproblem, das von Post- und Fernmeldewesen, Forschung und Technologie über Arbeit und Soziales, Wirtschaft, sowie Jugend, Familie und Gesundheit bis hin zu Äußerer Angelegenheiten und Inneres fast alle Bundestagsausschüsse berührt. Dies wirft erhebliche Probleme der Koordination und der Synchronisierung auf. Der Lösung solcher Probleme und der Bearbeitung derartiger Querschnittsaufgaben hat die IKT keine wesentlichen Impulse gegeben. Sie hat mit ihrer Bildung von Unterkommissionen zu Technik, Wirtschaft, Nutzung und Recht eher die Ausschußstruktur noch einmal in sich reproduziert; sie hat jede einzelne Facette isoliert, statt neue Muster der Koordination zu erproben.

c) Die Enquete-Kommission "Neue Information- und Kommunikationstechniken":
Ein Lehrstück durch Negativität

Die Bilanz schließt also durchweg negativ:

- Telekommunikationspolitik ist durch eine parteipolitisch geprägte Selektivität in der Wahrnehmung auf Medienpolitik und auf eine machtpolitische Ressource reduziert worden (400).
- Medienpolitik hat durch die IKT keine wesentlichen Impulse erhalten.
- Änderungen in der föderalen Struktur von Medienpolitik sind durch die IKT nicht vorangetrieben worden.
- Eine Parlamentarisierung der Medienpolitik auf Bundesebene ist im Anschluß an die IKT außerhalb des politischen Horizonts gerutscht.
- Eine wissenschaftlich gestützte Parlamentarisierung der Medienpolitik auf Bundesebene ist bis auf weiteres diskreditiert.

Zusammengenommen hat die IKT den Bundestag nur in einem geringen Ausmaß dabei unterstützt, sich in seiner Themen-, Akteurs-, und Prozeduralstruktur den veränderten politischen Bedingungen anzupassen. Sie hat nur geringe Beiträge zur Modernisierung des Bundestages geleistet.

Aber diese Negativität macht die IKT weder politisch irrelevant noch analytisch uninteressant. Die IKT ist zu einem negativen Lehrstück gediehen. Ihre Wirkungen heben sich sowohl negativ gegen das Dissens- wie auch gegen das Konsensszenario ab. Ihre Bedeutung erhält sie erst durch die krasse Diskrepanz von Verlauf und Ergebnis gegenüber ihren Möglichkeiten. Diese Kluft gibt ihr geradezu ein didaktisches Profil. Denn aus ihr lassen sich Schlüsse darüber ziehen, wie **keine** Modernisierung des Bundestages zustandekommen kann. Sie ist in ihrer Erfolglosigkeit nicht unwichtig, weder in politischer noch in analytischer Hinsicht: Aus dem Fehlen positiver Wirkungen läßt sich schon logisch nicht der Schluß der Irrelevanz ziehen. Daß sie im politischen Alltag versickert ist, daß sie ihre Chancen nicht hat nutzen können, bleibt nicht ohne Belang für die Medien-

politik, für den Bundestag, für die Politik insgesamt: Wenn sie nicht so verlaufen wäre, hätte der Bundestag, womöglich in einer etwas anderen Form, die Chance einer Parlamentarisierung der Medienpolitik auf Bundesebene wahrzunehmen versucht. Wenn sie nicht so verlaufen wäre, dann wäre es in der Analyse der gemachten Erfahrungen mit der parlamentarischen Behandlung technischer Themen sehr viel schwerer gefallen, die Diskrepanz von Chance und Realisierung zu zeigen. So kann die IKT als ein negatives Lehrstück über nicht wahrgenommene Chancen dienen - auch über den engen Bereich der Medienpolitik hinaus. Die IKT hat somit demonstriert, auf welchem Weg das Parlament bei seiner Entwicklung **nicht** geraten darf. So hat sie gezeigt, daß ein neues Politikfeld nicht für das Parlament reklamiert werden darf, wenn die Fraktionen und über sie die Parteien in maximaler Weise involviert sind. In prozeduraler Hinsicht ist z.B. aus ihr zu lernen, daß eine politische Koordination verschiedener gesellschaftlicher Funktionsbereiche und verschiedener Wissenschaften nicht in dieser Weise auf eine taktische Indienstnahme und Instrumentalisierung von Wissenschaftlern und Interessenvertretern hinauslaufen darf. Bezogen auf die Akteure ist zum Beispiel aus ihr zu lernen, daß von Wissenschaftlern nicht unbedingt und nicht immer ein neutralisierender Effekt auf politische Kontroversen zu erwarten ist, sondern das Gegenteil der Fall sein kann.

Die IKT hat mit diesen negativen Erfahrungen demonstriert, in welchen Fragen weiter nachgedacht werden muß: Offen ist weiterhin die Frage, wie die einzelnen Teile des Politikfeldes Telekommunikation integriert werden könnten; wie für beide Seiten, für Bund und Länder, tragfähige Formen der Zusammenarbeit aussehen könnten; woher Personen rekrutiert werden können, die in der Lage sind, angesichts der diversen Fronten Integrationsaufgaben zu erfüllen.

Die Entwicklung der IKT zum negativen Lehrstück bedeutet nicht, daß Festlegungen von Konsens und Dissens in der Medienpolitik nicht notwendig wären und nicht woanders auch gesucht und gefunden würden - auf den Ministerpräsidentenkonferenzen, den Staatssekretärsrunden und anderswo, aber eben nicht mehr im Parlament. Der Ausfall der Telekommunikations-Enquete bedeutet auch nicht, daß notwendige Anpassungen des Bundestages an veränderte Themen-, Akteurs- und Prozeßstrukturen nun nicht mehr notwendig wären und nicht mehr gesucht und gefunden würden - in der Gesundheitspolitik, bei Problemen wie Gentechnik oder Klimaveränderungen, aber eben nicht mehr in der Medienpolitik.

Die Chance, zur Weiterentwicklung der Medienpolitik und zur Veränderung des Bundestages einen Betrag zu leisten, ist von der Telekommunikations-Enquete nicht wahrgenommen worden. Aber genau das gibt dieser Enquete-Kommission eine spezifische Bedeutung für das Politikfeld Medienpolitik, für den Bundestag und nicht zuletzt auch für unsere Analyse.

**5. Die Enquete-Kommission
"Chancen und Risiken der Gentechnologie" 1984 bis 1987:
Die Sicherung öffentlicher Akzeptanz**

*Heute back' ich,
morgen brau' ich,
übermorgen bring' ich
der Königin ihr Kind.
(Aus Grimms Märchen)*

5.1. Prolog - Die Frage aus ministerieller Sicht

In bemerkenswerter Klarheit macht am 5. Februar 1986 der Bundesminister für Forschung und Technologie und promovierte Chemiker Heinz Riesenhuber auf einer Diskussion mit der Enquete-Kommission "Chancen und Risiken der Gentechnologie" seine Sicht der öffentlichen Auseinandersetzung um Gentechnik und der Aufgaben einer Enquete-Kommission zu diesem Thema deutlich.

Wir befänden uns angesichts öffentlicher Problematisierung der Gentechnik "in keiner leichten Lage" (1). Vor allem stünde man vor der Frage: "Wie entwickelt sich die Rationalität einer öffentlichen Diskussion?" - einer Diskussion, die zu "undifferenzierten Horrorszenarien" neige; Beispiele seien der Evangelische Kirchentag oder die Katholische Bischofskonferenz. Diesem "Verlust an Rationalität" könnte durchaus Wirkung auf die politischen Entscheidungen zukommen, z.B. in Form "disparate(r) Initiativen verschiedener Bundesländer", über den Bundesrat Regulierungen der Gentechnik und benachbarter Bereiche durchzusetzen. Dieser "Gefährdung der gesamten Landschaft der Diskussion" könne die Bundesregierung nicht tatenlos zuschauen: "Wie prägen wir eine schwierige Diskussion, bei der nicht der Eindruck entstehen darf, als ob sich die Bundesregierung ihrer Verantwortung nicht rechtzeitig, offenkundig und mit einem eindeutigen inhaltlichen Konzept... in der Öffentlichkeit stellen würde" (2).

Bei dieser Beeinflussung der öffentlichen Auseinandersetzung weist Riesenhuber der Enquete-Kommission einen gewichtigen Platz zu - mit größerem Stellenwert, als ihn eine Regierungskommission haben kann (3). Er ist durchaus bereit, dem substantiell Rechnung zu tragen, z.B. die Position der Gentechnik-Enquete bei der anstehenden gesetzlichen Regelung von Experimenten an Embryonen einzubeziehen oder in der Frage der Keimbahn das Votum der Kommission abzuwarten. Die Konzessionsbereitschaft der Administration und der politischen Spitze hat aber ihre Grenzen, wo derjenige Bereich beginnt, dem er eine so große Bedeutung zumißt, daß er ihn direkt und sofort regulieren will, und zwar unter möglichst geringer Einbeziehung parlamentarischer Gremien oder sonstiger potentieller Störfaktoren. Dies ist der Fall bei der Novellierung der Sicherheitsrichtlinien (4), denn dabei geht es von der Peripherie ins forschungspolitische Zentrum. Das Parlament wird selbstredend nicht behindert, aber es soll auch nicht die politisch-administrative Aufgabe vernachlässigt werden, der Forschung klare Rahmenbedingungen zu liefern, also z.B. die Richtlinien zu novellieren, jetzt und zwar so, wie es "mit den Tarifparteien und anderen Verbänden... in einem ungemein intensiven Diskussionsprozeß" (5) abgestimmt wurde. "Was fertig und reif ist", kann verabschiedet werden; da besteht keine "Notwendigkeit, Papiere bis hinter das Komma zu diskutieren..." und dabei der "Versuchung" nachzugeben, "Verantwortlichkeiten zwischen Regierung und Parlament zu verwischen" (6). Er habe nicht die "Absicht", auf das "Plazet und das Querschreiben der Enquete-Kommission" (7) zu warten.

Ein politisches Dilemma wird in diesen Ausführungen deutlich: Um für Forschung und Entwicklung im Bereich Gentechnik ein verlässliches politisches Umfeld zu sichern, muß die Regierung dafür Sorge tragen, daß die politische Wirkung der eskalierenden öffentlichen Diskussion begrenzt bleibt. Dazu bedarf es der Einbeziehung des Parlaments, und dies schlägt sich in substanti-

ellen Regelungen nieder. Denn mit einer folgenlosen Debatte werden sich weder die Oppositions- noch die Mehrheitsfraktionen abspesen lassen. Die Administration und ihre politische Spitze werden dann aber darauf achten, daß Einbeziehung des Parlaments und substantielle Regelung nicht zu gut gedeihen. Sie werden es z.B. bei Maßnahmen belassen wollen, die Bereiche betreffen, die zwar für die Öffentlichkeit sensitiv, aber für die wissenschaftlichen bzw. ökonomischen Schwerpunkte der Forschung und Entwicklung nicht von prioritärer Bedeutung sind (8).

Mit diesem diffizilen Verhältnis von Einbeziehung und Ausgrenzung parlamentarischer Auseinandersetzung, wie es sich in den Verlautbarungen eines politisch sensiblen Politikers konturiert, ist bereits ein gutes Stück Verständnis für die Gemengelage gewonnen, die das politische Umfeld der Gentechnik-Enquete bildet. Es gilt im folgenden zu prüfen, inwieweit diese Binnensicht durch eine distanzierte Analyse des Kommissionsgeschehens gestützt wird.

5.2. Hintergrund: Gentechnik als politisches Problem

Mit wachsender öffentlicher Diskussion um Gentechnik haben Zahl, Qualität und auch Pluralität der Einführungen in das Problemfeld der Gentechnik mit ihren sozialen, ökonomischen und kulturellen Implikationen zugenommen (9). Ich kann mich deshalb in der Einführung auf die politischen Aspekte des Hintergrundes konzentrieren.

5.2.1. Zum technischen Aspekt von Gentechnik: Ein Bündel an Verfahren als Chiffre für die angewandte Wissenschaft vom Leben

Mit Gentechnik - einem Bündel von Verfahren, wie z.B. der Isolierung einzelner Abschnitte der DNS eines Bakteriums - wird es möglich, gezielt die materiell-energetischen Einheiten, in denen die Erbinformation von Lebewesen codiert ist, zu untersuchen und zielgerichtet zu verändern.

Mit zunehmender Kenntnis von Syntax und Semantik dieses Codes wächst so auch die pragmatische Kompetenz. Die Biologie lernt zusehends, sich in diesem Code auszudrücken und entsprechende Schritte kausal ansetzender Veränderung von Leben zu ermöglichen (10).

Je mehr Kenntnisse über die molekularbiologischen Abläufe zusammengetragen werden, desto mehr wird es möglich, den umgekehrten Weg einzuschlagen; von definierten Zielen, etwa bestimmten Eigenschaften eines Organismus, auszugehen und Schritt für Schritt die biochemischen Bedingungen zu rekonstruieren bzw. zu initiieren, unter denen in der im voraus bestimmten Weise ein Produkt erzeugt wird oder ein Prozeß abläuft. Bis zu einer solchen synthetischen Stufe der Biologie sind noch erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden, aber sie konturiert sich bereits am Horizont (11).

So ist es mit gentechnischen Verfahren inzwischen z.B. ohne weiteres möglich zu ermitteln, welches Protein, also welches Eiweißmolekül in einer bestimmten Wachstumsphase von Zellen eine entscheidende Rolle spielt. Es ist weiterhin möglich, dieses spezifische Protein zu analysieren und zu synthetisieren. Die einzelnen Bausteine des Proteins, die Aminosäuren, und deren spezifische Faltung können bestimmt werden. Diese Strukturierung des Proteins kann in die RNS bzw. in die DNS übersetzt werden. Damit steht eine genaue Anleitung zur Konstruktion des gewünschten Proteins zur Verfügung, die in einem universalen biologischen Code, dem Code der vier Nukleotide und ihrer möglichen Gruppierungen, geschrieben ist. Dieser proteinspezifische Bauplan kann nun in einen geeigneten Abschnitt der DNS eines Bakteriums oder einer höheren Zelle eingebracht werden. Dafür stehen mittlerweile eine Vielzahl von Methoden zur Verfügung, deren jeweilige Kombination abhängt von dem gewünschten Protein und von der Zelle, in die der Bauplan, ein synthetisches Stück DNS, eingebracht werden soll. Das Isolieren und Aufschneiden eines DNS-Abschnitts und das Einkleben des neuen DNS-Stücks oder dessen Injektion in die Zelle mittels Viren sind solche Methoden. Diese Methoden des Neu-Kombinierens von DNS bilden die Gentechnik in einem engeren Sinne des Begriffs (12).

Das neu eingefügte Stück DNS mit dem Bauplan für ein bestimmtes Protein entfaltet nun in dem Bakterium seine Wirkung, indem es über dessen Vermehrung dafür sorgt, daß auch das Protein in der gewünschten Menge produziert wird. Die Zelle, in deren DNS der Bauplan für das Protein eingefügt wurde, vermehrt sich und damit notwendig auch das Protein. Die wachsende Bakterienkultur wird anschließend gereinigt, bis das Protein, z.B. ein Wachstumshormon, in der für den jeweiligen Zweck erforderlichen Form vorliegt, etwa um Pharmazeutika zu produzieren oder um weitere Forschung zu betreiben.

Gentechnik in dem genannten engeren Sinne - also den Verfahren zur Einbringung neu kombinierter DNS in eine Zelle einschließlich den dieser Einbringung vor- und nachgelagerten Verfahren - ist nur eine der technischen Möglichkeiten aus dem Kreis molekularbiologischer Verfahren.

Eine andere, im strengen Sinne nicht unter "Gentechnik" in der engeren Fassung des Begriffs fallende Möglichkeit ist z.B. die Zellfusion, die dann in Betracht bekommt, wenn größere Teile des Genoms zweier Zellen kombiniert werden müssen, um ein bestimmtes Ziel, z.B. die Kombination verschiedener Eigenschaften zweier Zellarten, zu erreichen. Über Zellfusion lassen sich Hybridzellen produzieren, die z.B. die Wachstumseigenschaften von Krebszellen mit der Eigenschaft von Zellen aus dem Immunsystem, nämlich Antikörper zu produzieren, verbinden.

Eine weitere Gruppe von Verfahren erlaubt z.B. die Durchmusterung der "natürlich" vorkommenden Mikroorganismen auf gewünschte Eigenschaften hin (13). Ziel dafür kann z.B. sein, einen Organismus zu finden, der bestimmte Abfallstoffe umwandelt, und diesen Organismus dann durch Anzüchtung in Kulturen industriell zu produzieren.

All diese Verfahren fasse ich unter einem weiten, funktional definierten Begriff von "Gentechnik" zusammen: Mit "Gentechnik" werden im folgenden alle Methoden zur Analyse und Synthese von Erbinformationen auf der molekularen Ebene bezeichnet (14).

Daß die Biologie über eine Vielzahl dieser Verfahren bereits verfügen kann und dieses Instrumentarium in hohem Tempo weiter ausbaut, ist ohne den Jahrtausende währenden Vorlauf der Biotechnik, ohne die Entwicklung der klassischen Genetik, aber auch ohne theoretische und angewandte Informatik (15) nicht denkbar. Verbindungen bestehen auch zur Reproduktionstechnik, also z.B. zu Verfahren der Empfängnisverhütung, zur extrakorporalen Befruchtung bei Tier und Mensch oder zur perinatalen Medizin. Wenngleich die Ziele und Verfahren, aber auch die sozialen Zusammenhänge, in denen die Techniken um Zeugung, Empfängnis und Geburt entwickelt bzw. angewendet werden, völlig andere sind, haben sich wechselseitige Abhängigkeiten von Reproduktionstechnik und Gentechnik ergeben.

Trotz dieser vielfältigen Einbettung in einen wissenschaftlichen und technischen Gesamtzusammenhang ist die Gentechnik zur Chiffre für die technisierte Biologie überhaupt avanciert.

5.2.2. Gesellschaftliche Anwendungsbereiche

Das Spektrum der potentiellen Einsatzbereiche ist uneingeschränkt: Biologie und Gentechnik können überall dort von Bedeutung werden, wo Leben eine Rolle spielt - wo also nicht?

Gegen Mitte der 80er Jahre hat die Entwicklung einen Punkt erreicht, an dem Anwendungsbereiche sich konturieren. In immer mehr sozialen Zusammenhängen wird Gentechnik zum Faktor von Gewicht, mit bereits eingetretenen oder demnächst eintreffenden Wirkungen. Gentechnik fügt sich in immer weitere soziale Systeme ein. Zwar bleibt der wichtigste Anwender gentechnischer Methoden die biologische Forschung (16). Aber eine Übernahme von gentechnischen Methoden bzw. von mit ihrer Hilfe entwickelten Produkten in die agro- und bioindustrielle Produktion oder in die medizinische Versorgung wird Schritt für Schritt absehbar.

Die ersten Märkte werden zügig erschlossen, wie z.B. der Markt für Insulin oder der Markt für Bluterpräparate oder für Diagnostika (17). Weitere Produkte für den pharmazeutischen Bereich befinden sich im Erprobungs- und Genehmigungsverfahren.

Andere Einsatzbereiche, insbesondere die Landwirtschaft oder die nicht-pharmazeutische Chemie, bedürfen eines längeren Vorlaufs. Darüberhinaus gibt es weitere potentielle Nutzungen der Gentechnik, wie z.B. der "Bio-Chip", für die überhaupt noch kein tragfähiges technisches Konzept vorliegt.

Zwar sind die Blühträume einer direkten und profitablen Überführung von Forschungsergebnissen in marktgängige Verfahren und Produkte mittlerweile zerstoßen, und der Abstand zwischen Grundlagenforschung und industrieller Anwendung ist wieder größer geworden (18). Aber alle, nicht nur Spekulanten und Medien, wollen von Anfang an einen Fuß in der Tür haben, in einer Tür zu einem Raum von nach wie vor bescheidenen Ausmaßen, aber von langfristiger strategischer Bedeutung (19). Gentechnik gewinnt weltweit an Attraktivität für Kapital und "human capital": Die Zahl der gemeldeten Vorhaben und der im Bereich Gentechnik tätigen Institute wächst sprunghaft (20). Auch die großen Chemiekonzerne haben nach einer Zeit des Abwartens den Ball aufgenommen (21), wiewohl der derzeitige und der in absehbarer Zeit zu erwartende Umsatz mit gentechnischen Verfahren und Produkten nur einen winzigen Bruchteil des sonstigen Geschäfts der großen Firmen darstellt. Auch die Bedeutung von Gentechnik für kleinere Firmen, die sich auf bestimmte Marktnischen spezialisieren können, sollte unter dem Einfluß der PR-Aktivitäten und der medialen Aufgeregtheit nicht überschätzt werden. Weder in den USA noch in Europa, weder bei der Verteilung von Risikokapital noch bei der Nutzung neu eingerichteter Technologie-Parks erreichen Biofirmen auch nur annähernd die Bedeutung von Firmen, die sich auf Mikroelektronik oder Telekommunikation spezialisiert haben (22).

Dies ändert nichts an der langfristigen Bedeutung der Gentechnik, insbesondere auch für die Optimierung von laufenden Produktionsverfahren und von bereits eingeführten Produkten (23).

5.2.3. Gentechnik: Vor allem ein forschungspolitisches Thema

Fast von Beginn an hat diese Entwicklung politisches Handeln gefordert. Mit der Konturierung von Einsatzbereichen verstärkt und differenziert sich die Politisierung der Gentechnik. Aus den den Politikfeldern, auf denen Gentechnik eine Rolle spielt, sticht die Forschungspolitik heraus (24). Dies entspricht dem strategischen Charakter dieser Ressource. Noch ist die Gentechnik nicht so weit differenziert und in einzelne Anwendungsbereiche eingefügt, daß es ein spezifisches Bemühen der Agrarpolitik, der Umweltpolitik oder der Gesundheitspolitik um Gentechnik gäbe. Noch gibt es keinen spezifisch gesundheitspolitischen Zugriff auf die Ressource Gentechnik. Dies wird in absehbarer Zeit der Fall sein, so wie auch Rechts-, Sozial- und Bildungspolitik als querliegende Bereiche von ihrer spezifischen Warte aus Gentechnik thematisieren werden. Auch wirtschaftspolitisch spielt die Gentechnik nach wie vor eine eher psychologisch relevante Rolle.

Im Vergleich dazu hat sie für das Profil der Forschungspolitik - und das der Forschungspolitiker - erhebliche Bedeutung (25). Aber auch für die forschungspolitische Forcierung der Gentechnik ist weniger der prononciert vorgetragene Bedarf von Interessenten in Produktion und Anwendung als vielmehr der internationale Vergleich der Industrienationen in Sachen Forschung und Entwicklung maßgebend. In der Grundlagenforschung sind in der Bundesrepublik erhebliche Erfolge erzielt worden; bundesdeutsche Forschung und Entwicklung tun sich aber in den stärker anwendungsorientierten Feldern, verglichen mit Japan und den USA, doch etwas schwer (26).

In Reaktion darauf sucht die Forschungspolitik in der Förderung, z.B. mit den neu eingerichteten Genzentren, ebenso neue Wege zu gehen (27) wie in der Regulierung, die von Beginn an die Entwicklung der Gentechnik begleitet hat. Eine erste Regulierungswelle, die Ende der 70er Jahre den bundesdeutschen Ansatz in der forschungspolitischen Behandlung der Gentechnik prägte, wurzelt in der US-Diskussion um Gentechnik (28). Die Selbstregulierung der US-Wissenschaftler (Stichwort: Asilomar) hatte in den USA zu Sicherheitsbestimmungen geführt, die dann in der Bundesrepublik übernommen wurden und die eine "Zentrale Kommission für biologische Sicherheit" (ZKBS), einem ersten Ansatz zu einer Genehmigungsbehörde, vorsahen. Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung blieb in der Schublade. Diese Phase der Regulierung hatte einen eher zentralistischen und administrativen Zuschnitt (29).

Eine zweite Regulierungswelle ab Mitte der 80er Jahre zielte nicht auf die Sicherheit der Arbeitsbedingungen, sondern auf die ethischen Probleme der Humangenetik und wurde angestoßen durch die spektakulären Erfolge mit Reproduktionstechniken. In Reaktion darauf wurden vor allem Ethikkommissionen eingerichtet. Es setzte sich damit ein Regulierungsansatz durch, der eher dezentralen und öffentlich-partizipativen Charakter trug (30).

Diese beiden Ansätze laufen seit Ende der 80er Jahre in einer dritten Regulierungswelle zusammen. Die Bearbeitung des Sicherheitsproblems wird dezentralisiert, indem das Regelwerk der Sicherheitsrichtlinien gelockert und die ZKBS entlastet wird. Zugleich werden die Ethikprobleme durch gesetzliche Leitlinien (z.B. Embryonenschutzgesetz) zentralisiert angegangen. Dies geschieht in Reaktion darauf, daß die Bundesländer bereits entsprechende Vorstöße unternommen

haben (31). Teil dieser Zentralisierung der humangenetisch orientierten Regulierung ist auch die interministerielle Arbeitsgruppe unter der Leitung von Ernst Benda (32), eingesetzt von den Ministerien für Justiz sowie Forschung und Technologie, zu sehen. Auch die Gentechnik-Enquete steht in diesem Zusammenhang.

Diese beiden Initiativen markieren einen neuen Anlauf der politischen Regulierung der Gentechnik. Damit bin ich bei meinem eigentlichen Thema.

5.2.4. Gentechnik in der öffentlichen Diskussion - eine politische Herausforderung

Neue forschungspolitische Wege sind vor allem deshalb notwendig, um den Charakter von Gentechnik als einer Chiffre gerecht zu werden: Förderungs- und Regulierungsmaßnahmen stellen die symbolische Dimension in Rechnung (33). Wie noch nie zuvor, auch nicht bei der Kernenergie, ist die Forschungspolitik im Bereich der Gentechnik von der Aufgabe geprägt, öffentliche Akzeptanz zu sichern.

a) Gentechnik als Chiffre für die Technisierung des Lebens

In der öffentlichen Diskussion hat die Gentechnik vor allem symbolische Bedeutung. Sie steht dort als Chiffre für die Technisierung des Lebens schlechthin. Entsprechend diffus ist die Skepsis, wofür die Kopplung von Reproduktionstechnik und Gentechnik im öffentlichen Bewußtsein von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist (34). Diese Skepsis ist nicht zu erklären mit konkreten Folgeproblemen für klar definierte Betroffenengruppen oder mit Verschiebungen im politischen Kräftespiel aufgrund von Gentechnik; die öffentliche Skepsis beruht vielmehr auf grundlegenden kulturellen Verwerfungen, die mit der Gentechnik identifiziert werden. Gentechnik avanciert zum Symbol für die Veränderungen aufgrund wissenschaftlich-technischen Wissens und Könnens (35), bei denen basale Normen verletzt werden. Durch den eher unspezifischen Charakter dieser Vorbehalte wird die Kontraposition argumentativ, personell und sozialstrukturell weniger faßbar, aber sie verliert dadurch nicht an Relevanz. Sie beeinflusst die Atmosphäre, die Innovationsprozesse umgibt. Allgemeine Skepsis gegenüber der Gentechnik bewirkt z.B. eine Zurückhaltung potentieller Investoren von Risikokapital: Wer steckt nicht lieber sein Geld in dasjenige von zwei gleich riskanten Unternehmen, das sozial reputierlicher ist? Allgemeine Skepsis gegenüber einer Technik bewirkt auch, daß sich potentielle Investoren von "human capital" zurückhalten: Wer entscheidet sich nicht lieber für diejenige unter zwei lohnenden Laufbahnen, die keine Anfeindungen als zukünftiger Menschenzüchter mit sich bringt? Und sobald sich erfolgversprechende juristische Eingriffsmöglichkeiten bieten, kann sich auch eine diffuse Skepsis konkret und unmittelbar bemerkbar machen (36).

Und selbst wenn dies nicht durchgängig, sondern nur für zwei oder drei einzelne Projekte, und nicht für längere Zeit, sondern nur in einer Anlaufphase von einigen Jahren das Bild der Gentechnik in der Bundesrepublik prägen sollte, so wächst doch die forschungspolitische Sorge, daß hier

Boden verloren wird - gegenüber den Konkurrenten in anderen Instituten, in anderen Ländern, in anderen Unternehmen.

Öffentliche Akzeptanz (37) ist eine der Hürden, die eine Invention in der Entwicklung zur Innovation zu überwinden hat: Es ist eine Hürde, deren Bedeutung generell im Verhältnis zu anderen Prüfsteinen für potentielle Neuerungen, wie der Verträglichkeit mit physikalischen und ökonomischen Gesetzen, zugenommen hat.

Öffentliche Akzeptanz ist eine gefürchtete Innovationsbremse geworden. Sie ist zum entscheidenden Hindernis auf dem Weg zur Normalisierung von Gentechnik avanciert, ein Hindernis, von dem man nicht genau weiß, wie es entsteht, ob und wie es beeinflusst werden kann. Öffentliche Akzeptanz ist geradezu quecksilbrig - so flüchtig wie gefährlich.

b) Die Konstellation der forschungspolitischen Akteure

Es ist eine vorrangige Aufgabe von Forschungspolitik geworden, dem Innovationsfaktor öffentliche Akzeptanz Aufmerksamkeit zu schenken (38). Wie diese Aufgabe anzugehen sei, ist zwischen den forschungspolitischen Akteuren kontrovers.

(ba) Die Aufmerksamkeit in Sachen Gentechnik war zu Beginn der 80er Jahre zwischen den forschungspolitischen Akteuren ungleich verteilt. Hohe Sensibilität zeigte die **Ministerialbürokratie** im BMFT: Sie suchte sehr früh im Hinblick auf zu erwartende öffentliche Irritationen, die sie analog zum amerikanischen Beispiel für die Bundesrepublik erwartete, möglichst gesetzlich verankerte Regulierungen durchzusetzen. Demgegenüber wußten aber **Wissenschaft und Industrie** ihren Freiraum zu sichern. In diesen Schulterschuß waren lange Zeit weder das **Parlament** noch die Parteien eingebunden. Es gab auch keine nennenswerten Haushaltsansätze, keine akuten Kontroversen, keine zu beratenden Gesetze, keine Skandale. Es also keinen Anlaß zu parlamentarischer Auseinandersetzung und Gentechnik war folglich bis in die 10. Legislaturperiode hinein kein parlamentarisches Thema. Insbesondere der Vergleich zur Kernenergie zeigt eine kümmerliche Präsenz des Themas im Bundestag (39), wobei zu bedenken ist, daß selbst zu Hochzeiten der energiepolitischen Auseinandersetzung die Kernenergie ein Thema von vergleichsweise niedriger parlamentarischer Priorität war.

(bb) Mit der Intensivierung der öffentlichen Diskussion um Gentechnik im Zuge der 80er Jahre änderte sich dies bei allen Parteien bzw. Fraktionen spürbar. Der **Union** standen interne Auseinandersetzungen ins Haus: z.B. zwischen verschiedenen Positionen in der Abtreibungsfrage oder zwischen einem Kirchen- und einem Industrieflügel oder zwischen liberalen und christlichen Anschauungen. Dadurch gewann die Frage einer forschungspolitischen Regulierung des biotechnischen Zugriffs an politischer Bedeutung (39a). Dies erhielt einen zusätzlichen Schub durch entsprechende Kontroversen zwischen Bundes- und Landesregierungen sowie zwischen CDU, CSU und FDP.

Allerdings sorgte die stabile Mehrheit der Koalition dafür, daß sich keine einzelne und politisch letztlich doch sekundäre Sachfrage zu einer politischen Krise hätte ausweiten können, wie es die Brüterfrage einige Jahre zuvor getan hatte.

(bc) Die **SPD** wiederum stand in der öffentlichen Kontroverse um die Gentechnik ebenfalls vor einer Herausforderung. Sie hatte sich als Oppositionspartei im Bundestag zugleich gegen die andere Oppositionspartei und gegen die Regierungsparteien zu profilieren. Dies mußte sie tun als eine Partei, die ehemals für Forschungspolitik verantwortlich zeichnete und die das erklärte Ziel hatte, jederzeit wieder in diese Verantwortung rücken zu können.

Man konnte also erwarten, daß von Seiten der SPD beabsichtigt war, eine demonstrative Antwort auf die Frage zu suchen: Wie kann eine nach allen Seiten hin sozialverträgliche Technikpolitik aussehen? Ein Zeichen sollte gesetzt werden innerhalb der eskalierenden öffentlichen Diskussion, daß die dort geäußerten Befürchtungen ernst genommen werden; ein Zeichen aber auch gegenüber der Industrie, also gegenüber den Gewerkschaften und den Unternehmen, daß keine volkswirtschaftlichen Entwicklungschancen vergeben werden sollten; ein Zeichen auch gegenüber den jungen, gut ausgebildeten Mittelschichten, daß diese beiden genannten scheinbar widersprüchlichen Gesichtspunkte sehr wohl miteinander verbunden werden können.

Mit der Frage nach der Akzeptanz von Gentechnik lag also in gewisser Weise eine spezifisch sozialdemokratische Herausforderung vor, bei der exemplarisch gezeigt werden konnte, wie die widersprüchlichen Forderungen weit auseinanderliegender Milieus zu verbinden sind.

Man durfte also von der SPD ein inhaltlich begründetes "Sowohl-als auch" in Sachen Gentechnik erwarten.

(bd) Demgegenüber konnten die **GRÜNEN** eine verhältnismäßig homogene Position entfalten, auch weil sie an dieser Stelle nicht als Fraktion bzw. Partei in Konflikt mit einer organisierten Bewegung kommen konnten. Der starke Einfluß der Frauenbewegung, die dafür sorgte, daß die Bereiche Gentechnik und Reproduktionstechnik im öffentlichen Bewußtsein verknüpft blieben (40), brachte Gentechnik auf einen Rangordnungsplatz innerhalb der "grünen" Agenda, der im Vergleich zu anderen Parteien hoch, wenn auch relativ zu anderen "grünen" Themen nach wie vor niedrig ausfiel. Von diesem relativ prominenten Platz auf der Agenda wurde Druck auf die anderen Parteien ausgeübt - die Thematisierung der Gentechnik durch die GRÜNEN wußte die öffentliche Debatte im Rücken.

Die politische Konstellation gegenüber der Gentechnik war also durchaus offen. Weder waren die Parteien bereits auf Positionen festgelegt, noch ließ sich die Position zur Gentechnik ohne weiteres aus den jeweiligen programmatischen Grundsätzen deduzieren. Im Gegenteil, alle Parteien hatten auf interne Widersprüche Rücksicht zu nehmen. Es waren also auch ganz unterschiedliche parlamentarische Koalitionen denkbar.

Der Zeitpunkt Mitte der 80er Jahre schien jedenfalls für eine konzentrierte Inangriffnahme des Themas optimal zu sein: Die Anwender schickten sich zu einem Sprung auf eine Stufe neuer Grö-

ßenordnung an, das Klima der öffentlichen Diskussion hatte bislang nicht zur Verhärtung der Positionen geführt, und die Organisationen waren noch nicht festgelegt, aber sie waren soweit sensibilisiert, daß eine Thematisierung möglich wurde.

5.3. Verlauf der Gentechnik-Enquete

5.3.1. Zeittafel: Die Gentechnik-Enquete in ihrem parlamentarischen Umfeld (41)

1983

September Einsetzung einer Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Humangenetik wird vorbereitet ("Benda-Kommission").

Oktober "DIE GRÜNEN"-Fraktion kündigt Antrag auf Gentechnik-Enquete an.

1984

Februar BMFT kündigt Einsetzung der "Benda-Kommission" an.

März Hearings zur Forschungsförderung und zur Biotechnologie im Bundestag.
SPD-Fraktion beschließt Antrag auf Einsetzung einer Gentechnik-Enquete.
"DIE GRÜNEN"-Fraktion stellt Große Anfrage zur Gentechnik (GT).

April Antrag der SPD-Fraktion zur Einsetzung einer Gentechnik-Enquete wird veröffentlicht.
BMFT berichtet im Haushaltsausschuß zur Förderung der GT.

Mai Antrag der "DIE GRÜNEN"-Fraktion zur Einsetzung einer Gentechnik-Enquete wird veröffentlicht.
Bundestag überweist Anträge auf Einsetzung an AFT.
"Benda-Kommission" wird eingesetzt.

Juni Einigung im AFT über Einsetzung der Gentechnik-Enquete (Befürwortung durch andere Ausschüsse).
Einsetzungsbeschluß durch Plenum.

August Gentechnik-Enquete konstituiert sich.

September SPD-Fraktion fordert Biotechnologieprogramm.
Gentechnik-Enquete strukturiert ihr Arbeitsprogramm und informiert sich über Grundlagen der EK.

Oktober Antwort der Bundesregierung auf Große Anfrage der "DIE GRÜNEN"-Fraktion zur GT.
Gentechnik-Enquete informiert sich über Forschungsförderung.

November Gentechnik-Enquete informiert sich über Förderungspolitik und Reproduktionsbiologie.

Dezember Gentechnik-Enquete benennt Berichterstatter und einigt sich über Auswahl der Untersuchungsfragen ("Raster") und der zu untersuchenden Anwendungsbereiche:
Abschluß der Strukturierungsphase.

1985

Januar Debatte im Bundestag über Große Anfrage der "GRÜNEN"-Fraktion zur GT.

März AFT organisiert Anhörung zur Biotechnik.
Gentechnik-Enquete berät die Arbeitsgruppenberichte und bereitet Anhörungen vor.
Wechsel der Vertreterin der DIE GRÜNEN- Fraktion: Heidemarie Dann ersetzt Erika Hickel.
Anhörung in der Gentechnik-Enquete zu "Nachwachsende Rohstoffe".

- April Anhörung der Gentechnik-Enquete zu Sicherheitsfragen.
Wechsel eines SPD-Vertreters: Stiegler ersetzt de With.
- Mai Nach dem Tod einer Wissenschaftlerin des Pasteur-Instituts in Paris wird eine Untersuchung über Ursachen der zahlreichen Erkrankungen und Todesfälle an dem Institut begonnen. Anhörung der Gentechnik-Enquete zu Humangenetik und zu Interferonen/Interleukinen.
- Juni Anhörungen zu Landwirtschaft und zur Evolutionstheorie.
- August Bayern startet Gesetzesinitiative im Bundesrat zur Gen- und Fortpflanzungstechnik.
- September BMFT kündigt Novellierung der Sicherheitsrichtlinien an.
Anhörungen der Gentechnik-Enquete zur Pflanzenzüchtung und zur genetischen Analyse bei Arbeitnehmern.
- Oktober Anhörung zur Freisetzungproblematik.
- November Benda-Kommission legt Bericht vor.
- Dezember Gespräch zwischen Gentechnik-Enquete und Benda (Vorsitzender der interministeriellen Arbeitsgruppe).
Anhörung zur militärischen Nutzung.

1986

- Januar Der Bundestag diskutiert über verschiedene Anträge zur GT: Antrag der "GRÜNEN"- Fraktion zu GT und AIDS; Antrag der SPD- Fraktion zur Frage der Änderung der Sicherheitsrichtlinien vor dem Ende der Gentechnik-Enquete.
Gentechnik-Enquete trifft Vorbereitungen für die Berichtsphase.
- Februar Bundesversammlung der "GRÜNEN" in Hagen beschließt strikte Ablehnung der Gentechnik.
"GRÜNEN"-Fraktion beantragt Aktuelle Stunde im Bundestag wegen Verstoß gegen Sicherheitsrichtlinien durch deutsche Gen-Firma; Fraktionen einhellig für Erhöhung der Verbindlichkeit der Richtlinien.
Anhörungen der Gentechnik-Enquete zur Laborsicherheit und zur Arbeitssicherheit.
Gespräch zwischen Riesenhuber (BMFT), Kinkel (BMJ) und der Gentechnik-Enquete zur Änderung der Sicherheitsrichtlinien und zum Regelungsbedarf: Abschluß der Informierungsphase.
- März Berichtsentwürfe zu "Genetische Analyse beim Menschen" und zu "Gentechnologie in der Pflanzenproduktion" werden diskutiert.
- April Diskussion in Bundestagsausschüssen und in den Bundesländern über Embryonenschutzgesetz.
Weitere Berichtsteile zu Einzelproblemen der Humangenetik werden diskutiert.
- Mai Kabinett beschließt Novellierung der Sicherheitsrichtlinien und beauftragt Ministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BMJFFG), Zulassungspflicht für Genlaboratorien und weitere gesetzliche Regelungen zu prüfen.
BMJ legt "Diskussionsentwurf zum Embryonenschutzgesetz" vor.
Weitere Diskussion in der Gentechnik-Enquete zu Humangenetik (Keimbahngentherapie, Genomanalyse u.a.).
- Juni Berichtsteile zur Humangenetik werden weitgehend einvernehmlich verabschiedet.

- September Die "GRÜNEN"-Fraktion veranstaltet Anhörung zur EK in der Landwirtschaft und stellt Kleine Anfrage im Bundestag zur Freisetzung. Weitere Berichtsteile zum Sachstand in Anwendungsbereichen (Pflanzenzüchtung, Umwelt) werden verabschiedet. Kontroverse um Empfehlungen zur Freisetzung und in der Haftungsfrage.
- Oktober Bei der EG wird Arbeit an einer Richtlinie zur Freisetzung aufgenommen. Beratung und Verabschiedung verschiedener Sachstandsberichte und Empfehlungen zu Anwendungsbereichen (u.a.Gesundheit) und zu Querschnittsproblemen (u.a.Arbeitssicherheit). Dreitägige Klausurtagung:Auseinandersetzungen um die Haftungsfrage und um die gesetzliche Verankerung der Sicherheitsrichtlinien.
- November Beratung und Verabschiedung verschiedener Sachstandsberichte und Empfehlungen zu Anwendungsbereichen (Tierproduktion), Querschnittsproblemen (u.a.Laborsicherheit) und Rechtsfragen (u.a.Sicherheitsrichtlinien). Richtlinien für das Sondervotum der "GRÜNEN"-Fraktion werden verabschiedet.
- Dezember SPD legt "Vorschläge für ein Gesetz zur künstlichen Befruchtung und zur Gentechnologie" vor. Tod von Gisela Nass-Hennig. Beratung und Verabschiedung der noch ausstehenden Sachstandsberichte und Empfehlungen zu Querschnittsproblemen (u.a.Freisetzung) und Rechtsfragen (u.a.Ethik-Kommissionen). "GRÜNEN"-Fraktion gibt zusammenhängendes Sondervotum ab. Gentechnik-Enquete berät und entscheidet über Präsentationsformen des Sondervotums. Zusatzvoten über Forschungspolitik werden eingereicht.

1987

- Januar Bericht wird dem Bundestagspräsidenten übergeben. Bundestagswahl: SPD 37%; CDU/CSU 44%; FDP 9%; DIE GRÜNEN 8%.
- April DFG wendet sich gegen Entwurf des Embryonenschutzgesetzes.
- Mai Freilandversuch mit gentechnisch veränderten Pflanzen beginnt im Zuge von Sicherheitsforschung an der Universität Bayreuth.
- Juni Plenum überweist den Bericht der Gentechnik-Enquete an AFT und elf weitere Ausschüsse.
- Juli BMFT stellt Förderkonzept zur biologischen Sicherheitsforschung vor.
- August Arbeitskreis christlich-demokratischer Juristen fordert gesetzliche Regelungen für Gentechnik.
- Oktober Beginn der Beratung des Berichts im AFT.
- November Weitere Ausschüsse beginnen mit der Beratung. .. Aktionsbündnis gegen Gentechnik aus verschiedenen Umweltgruppen gegründet.
- Dezember Kabinett verschiebt Entscheidung über Eckpunkte zum Embryonenschutzgesetz (Unstimmigkeiten zwischen BMFT und BMJ über Embryonenforschung). Federführung für die gesetzliche Grundlage der Gentechnik geht auf BMJFFG über. Bundestagsausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (AJFFG) schlägt im Zuge der Beratung des Berichts Gentechnik-Enquete Anhörung zur Genomanalyse und zur pränatalen Diagnostik vor. Bundestagsausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten lehnt Antrag der GRÜNEN ab, Freisetzungen bis zum Abschluß der Beratungen des Berichts zu verbieten.

1988

- Februar Kabinett verabschiedet Grundzüge des Embryonenschutzgesetzes.
Bundestagsdebatte über künstliche Befruchtung auf Antrag der SPD-Fraktion.
Anhörungen des Rechtsausschusses zum gewerblichen Rechtsschutz bei gentechnischen Produkten im Zuge der Beratung des Enquete-Berichts. Uneinigkeit der Experten. Anhörung des AFT zur Freisetzung: Kritik am Moratorium durch Industrie und Wissenschaft.
Weitere Anhörungen von Bundestagsausschüssen zur pränatalen Diagnostik und zur Genomanalyse im Zuge der Beratung des Berichts.
- März Weitere Anhörungen in verschiedenen Ausschüssen u.a. zur Freisetzung.
- April Weitere Beratung des Berichts in den Ausschüssen.
- Mai Entwürfe der Richtlinien der EG-Kommission zur Regelung der Freisetzung. Offen ist, ob nationale Standards strenger gefaßt werden können.
- Juni Weitere Anhörungen und Beratung zum Bericht in den Ausschüssen. Im AFT ist Haltung zur Empfehlung der Gentechnik-Enquete, ein eingeschränktes Moratorium für Freisetzungen zu erlassen, strittig.
Referentenentwurf aus dem BMJ für ein Embryonenschutzgesetz sieht Verbot für Embryonenforschung vor.
Max Planck-Gesellschaft erklärt vorläufigen Verzicht auf Embryonenforschung, fordert aber Ausnahmen.
- August Antrag auf ersten Freilandversuch mit gentechnisch veränderter Pflanze wird bekannt.
- September Kongresse der SPD und der CSU zu Gentechnik und Reproduktionsmedizin.
Bund-Länder-Arbeitsgruppe legt Entwurf eines Embryonenschutzgesetzes vor (Auseinandersetzungen über Zuständigkeiten).
Bundesumweltministerium sorgt für Novellierung der Durchführungsverordnungen des Immissionsschutzgesetzes, die auch die Errichtung gentechnischer Produktionsanlagen einem Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung unterwirft. Die Durchführung obliegt den Ländern.
BASF gibt bekannt, daß es ein geplantes Gentechnik-Forschungszentrum in den USA errichtet.
SPD dringt auf gesetzliche Regelung der Gentechnik.
- Oktober Debatte um einzelne Aspekte der Gentechnik im Bundestagsplenum und in den Ausschüssen (Patentierbarkeit, Genomanalyse).
- November Bundeskabinett einigt sich auf "Eckdaten für ein Stammgesetz für Regelungen zur Gentechnik". Schwierige Abstimmung zwischen BMJFFG, BMFT, Wirtschaftsministerium. Humangenetik soll im Gesetzentwurf ausgegrenzt werden. "Klare Absage" an Moratoriumsforderung der Gentechnik-Enquete.
EG-Richtlinie zur Gentechnik wird in den Bundestagsausschüssen und im Bundesrat beraten. Rechtsausschuß des Bundestages empfiehlt gesetzliche Regelung der Gentechnik. Gesundheitsausschuß empfiehlt Verzicht auf Moratorium.

1989

- Januar Im Bundestagsausschuß für Arbeit und Soziales und im Innenausschuß empfehlen Koalitionsfraktionen und SPD Regelungen zur Genomanalyse, die über den Enquete-Bericht hinausgehen.
- Februar Zentrale Kommission für biologische Sicherheit empfiehlt einstimmig die Genehmigung eines Antrags auf Freisetzung gentechnisch veränderter Pflanzen. Catenhusen hält die Entscheidung für "vertretbar".
AFT berät Empfehlung auf Grundlage des Enquete-Berichts in zweiter Lesung (Lager wie in der Enquete).
- März Entwurf zur gesetzlichen Regelung der Gentechnik wird bekannt.
BMJFFG versichert den Ländern, sie an der Erarbeitung zu beteiligen.
Bundesumweltministerium schaltet sich nachträglich ein und besteht auf Kompetenz für Genehmigung von Produktionsanlagen (weiter nach Immissionsschutzgesetz).
- April Ministerien und Experten der Koalitionsfraktionen einigen sich auf gemeinsame Vorschläge zur gesetzlichen Regelung des Genehmigungsverfahrens.
Bundestag lehnt auf Empfehlung des AFT Antrag der GRÜNEN auf Aufschub der Genehmigung von Freisetzungen bis zum Abschluß der Beratungen über den Enquete-Bericht ab.
Weitere Diskussion im AFT über Freisetzung und über militärische Nutzung.
- Juni AFT berät abschließende Stellungnahme zum Gentechnik-Bericht.
- Juli Kabinett verabschiedet "Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Fragen der Gentechnik" und Entwurf des Embryonenschutzgesetzes.
Kritik aus Bayern. Verband der chemischen Industrie begrüßt Konsolidierung der Rahmenbedingungen, kritisiert aber einige Bestimmungen des Genehmigungsverfahrens.
- September Öffentliche Erörterung von Einwänden gegen Errichtung einer gentechnischen Produktionsanlage durch Marburger Pharmaproduzenten.
Bundesregierung stimmt Entwurf des Embryonenschutzgesetzes mit Vorschlägen zu.
Über den Entwurf des Gentechnik-Gesetzes kommt es in den Ausschüssen zu langwierigen Auseinandersetzungen mit sehr vielen und z.T. unterschiedlichen Empfehlungen. Scharfe Kritik auch am Entwurf im Bundesratsplenum, insbesondere an der Kompetenzverteilung und am Genehmigungsverfahren.
Antrag der SPD-Länder auf Moratorium für Freisetzungen findet keine Mehrheit.
- Oktober Abschließende Beratung im Bundestag über den Bericht der Gentechnik-Enquete.
Auf Vorschlag des AFT werden 150 Empfehlungen von Koalition und SPD angenommen. Anträge der SPD (Festhalten am Moratorium für die Freisetzung gentechnisch veränderter Mikroorganismen, Verbot militärischer Forschung u.a.) werden abgelehnt.
- November Verwaltungsgerichtshof Kassel stoppt Herstellung von Insulin durch Hoechst, da keine gesetzliche Grundlage für gentechnische Produktion existiert.
Bundestag überweist Gesetzentwurf Gentechnik an AJFFG und an weitere Ausschüsse.
Bundesregierung legt Entwurf des Embryonenschutzgesetzes vor. SPD-Fraktion präsentiert eigenen Entwurf zur künstlichen Befruchtung.
- Dezember AJFFG bildet Unterausschuß zum Gentechnik-Gesetz (Vorsitzender: Seesing; stellvertretender Vorsitzender: Catenhusen).
Bundestag überweist Embryonenschutzgesetz an Rechtsausschuß.

1990

- Januar Anhörung des AJFFG zum Gesetzentwurf Gentechnik. Protest gegen den Zeitdruck, unter dem das Verfahren steht. Auseinandersetzung um Zweck des Gesetzes, Genehmigungsverfahren, Kompetenzverteilung, Haftung u.a. Großer Überarbeitungsaufwand.
Resolution von zweitausend Genforschern zu Fragen der Risiken.
- Februar Klausurtagung von Abgeordneten der Koalitionsfraktionen und von Vertretern der unionsregierten Länder zum Gentechnik-Gesetz.
Beratung in den Bundestagsausschüssen über den Gesetzentwurf mit widersprüchlichen Ergebnissen und Abstimmungsformationen.
- März Mitberatender Ausschuß und Unterausschuß Gentechnik schließen die Beratungen mit zahlreichen Änderungsanträgen ab.
Kabinett verabschiedet Ausführungsbestimmungen zum Gentechnik-Gesetz.
Bundestag beschließt gegen SPD und GRÜNE Gentechnik-Gesetz. Änderungsanträge der SPD unterliegen.
- April Expertenanhörung im BMJFFG führt zu Änderungen in den Ausführungsbestimmungen zum Gentechnik-Gesetz.
Bundesratsausschüsse (SPD-Mehrheiten) beraten Gentechnik-Gesetzentwurf und beschließen Änderungsanträge im Sinne der Forderungen der SPD-Mehrheit.
Bundestagsausschüsse beraten Embryonenschutzgesetzentwürfe von Regierung und SPD.
- Mai Billigung des Gentechnik-Gesetzes und Ausführungsbestimmungen durch Bundesratsplenum (Mehrheit der Union) nach Auseinandersetzung über Verfahren (Zeitdruck) und Inhalt.
Wahl in Niedersachsen führt zu Änderungen der Bundesratsmehrheit.
- Juni DIE GRÜNEN beantragen im Bundestag, die Bundesregierung aufzufordern, ein Forschungsprogramm für Alternativen zur Gentechnik und für Risikobewertung zu entwickeln.
- Juli "Gesetz zur Regelung von Fragen der Gentechnik" und Ausführungsbestimmungen treten in Kraft.

5.3.2. 1983/84: Vorfeld

Die im vorigen Abschnitt skizzierte politische Gemengelage verdichtet sich zusehends nach der Sommerpause 1983. In diesem Zusammenhang wird auch die Einsetzung einer Bundestagskommission möglich. Drei Stränge der Entwicklung, zwei davon innerparlamentarisch, bekommen im Vorfeld der Gentechnik-Enquete entscheidende Bedeutung.

a) Hohe parlamentarische Hürden für eine Gentechnik-Enquete

Die Ministerien für Forschung und Justiz forcieren in der zweiten Hälfte des Jahres 1983 die Vorbereitungen zu einer von ihnen einzusetzenden Expertenkommission, um den Regelungsbedarf ausloten zu lassen, der sich aufgrund der Anwendung biotechnischer Möglichkeiten beim Menschen ergeben hat (42). Diese Themenstellung beschränkt sich also nicht auf Gentechnik, sondern bezieht die Reproduktionstechnik explizit ein.

Währenddessen lanciert die Abgeordnete der GRÜNEN Erika Hickel, die seit Beginn der Legislaturperiode die parlamentarische Thematisierung der Gentechnik betrieben hat, eine Große Anfrage zur Gentechnik und fordert anlässlich von Haushaltsberatungen im Oktober 1983 eine Enquete-Kommission zum Thema (43). Dies allein durchzusetzen, ist der "GRÜNEN"-Fraktion aufgrund ihrer Größe verwehrt.

Der Abgeordnete der SPD Catenhusen, der sich - parallel zur Profilierung als Kernenergie-Kritiker - schon länger auf Gentechnik kapriziert hat und ebenfalls eine EK zum Thema ansteuert, versucht seinerseits, durch zahlreiche parlamentarische Anfragen, Publikationen und Anhörungen in den Ausschüssen, das Thema Gentechnik im Bundestag und vor allem in seiner Fraktion zu verankern. Die aber ist mit sehr vielen anderen Themen beschäftigt als ausgerechnet mit Gentechnik (44).

Die Konkurrenz zwischen Kommission der Exekutive, Plänen der "GRÜNEN"-Fraktion und der Initiative der SPD-Fraktion hat einen wechselseitig belebenden Charakter. Daß es letztlich doch noch zu einer Gentechnik-Enquete gekommen ist, ist allen drei Elementen zu verdanken. Das ausgedehnte Vorfeld der Gentechnik-Enquete zeigt, wie hoch die innerparlamentarische und sogar bereits die innerfraktionelle Schwelle ist, die es zu überwinden gilt, bevor eine EK eingesetzt werden kann. Zudem darf die Intensivierung der parlamentarischen Diskussion in den Jahren 1983 und 1984 nicht ohne weiteres als Indikator für ein Anstieg des gesellschaftlichen Konflikts um Gentechnik oder für gewachsene Sensibilisierung des Parlaments in diesem Zeitraum interpretiert werden. Sie ist zunächst lediglich Ausdruck konkurrierender Initiativen für eine EK, also für eine innerorganisatorisch motivierte Aktivität. Aber auch dies ist sicherlich nicht unabhängig vom Stand der politischen Diskussion um Gentechnik gegen Mitte der 80er Jahre.

b) Vom Antrag zum Auftrag

Es dauert fast ein Jahr, bis ordnungsgemäße Anträge auf Einsetzung einer EK zum Thema Gentechnik eingebracht werden, bis die Initiativen also richtiggehend aktenkundig werden und ein Ausschuß vom Plenum mit der Suche nach einer konsensfähigen Grundlage beauftragt werden kann. Im Zuge der Verhandlungen klären sich bereits die Fronten: Dem ergebnisoffen und umfassend angelegten SPD-Antrag, der im Rahmen des Ausschusses für Forschung und Technologie zur Grundlage der Verhandlungen mit der Union wird (45), steht ein Antrag der "GRÜNEN"-Fraktion mit deutlich konträrer Stoßrichtung (46) gegenüber. Entsprechend bilden sich am Ende der Verhandlungen zwei Lager: Das eine bilden DIE GRÜNEN, das andere SPD und CDU; ein eigenständiger Beitrag von FDP und CSU ist im Vorfeld nicht zu entdecken.

Der gegenüber dem ursprünglichen SPD-Entwurf wenig veränderte Antrag auf Einsetzung einer EK zur Gentechnik wird im Juni 1984 einstimmig bei Enthaltung der "GRÜNEN"-Fraktion vom Bundestag angenommen (47). Dem Antrag zufolge soll die Gentechnik-Enquete die "Chancen und Risiken" von "gentechnologischen" bzw. "biotechnologischen Forschungen in sich abzeichnenden Anwendungsbereichen untersuchen". Im Vordergrund stehen dabei "ökonomische, ökologische, rechtliche und gesellschaftliche Auswirkungen" sowie "Sicherheitsgesichtspunkte" und "ethische Aspekte" von Anwendungen beim Menschen. Zur Erarbeitung von Empfehlungen und zur Vorbereitung von politischen Entscheidungen soll die Gentechnik-Enquete grundrechtliche Zielkonflikte, Grenzen für die Anwendungen beim Menschen, Vorschläge von Sicherheitsstandards für den industriellen Einsatz und Prioritäten für die Förderung sinnvoller Anwendungen erarbeiten. Die Gentechnik wird als "gestaltbare Technologie" (48) begriffen.

Damit ist eine thematische Basis gelegt. Wie immer ist dieser Aspekt des Vorfeldes weniger umstritten als die personelle Basis der Arbeit.

c) Zusammensetzung der Parlamentarierseite

Aus Gründen der parlamentarischen Arithmetik fällt der Vorsitz der Gentechnik-Enquete der SPD-Fraktion zu. Diese Position läßt sich Wolf-Michael Catenhusen innerhalb der SPD-Fraktion nicht streitig machen, obgleich hier eine prestigeträchtige Gegenposition zu Benda als dem Vorsitzenden der mittlerweile vom Bundesminister für Forschung und Technologie und dem Bundesminister für Justiz einberufenen Interministeriellen Arbeitsgruppe lockt. Der Part der stellvertretenden Vorsitzenden wird mit Hanna Neumeister besetzt, der gesundheitspolitischen Sprecherin der Unionsfraktion. In der CDU/CSU-Fraktion ist die forschungspolitische Spitze durch Regierungsämter absorbiert oder noch auf dem Sprung in die Regierung oder macht sich Hoffnungen auf den Vorsitz in der parallel verhandelten Enquete-Kommission "Technikfolgenabschätzung".

Die zweite Linie in der EK-Hierarchie bilden die Obleute (49). Bei der SPD wird dies von Michael Müller übernommen, der aus Nordrhein-Westfalen kommt und als linker "Flügelmann" dem Vorsitzenden ermöglichen soll, ein Profil der Mittelposition zu gewinnen. Obmann der CDU wird der Apotheker Voigt, die CSU benennt als ihren Vertreter den Abgeordneten Fellner. Die FDP ist

durch Roland Kohn, einem Parlamentsneuling, vertreten; die "GRÜNEN"-Fraktion durch die bereits erwähnte Erika Hickel, Professorin für Geschichte der Pharmazie an der TU Braunschweig, die nach ihrer Rotation durch Heidemarie Dann ersetzt wird.

Im dritten Glied stehen die Abgeordneten Seesing (CDU) und de With (SPD), an dessen Stelle später der Abgeordnete Stiegler tritt.

Nimmt man die Zusammensetzung als ein Indiz, haben einige Gruppen in den Fraktionen, z.B. die Frauen in der SPD-Fraktion, das Thema Gentechnik offensichtlich als sekundär eingeschätzt (50).

d) Zusammensetzung der Sachverständigenseite

Ein weiterer Punkt der Vorarbeiten ist die Benennung der Sachverständigen durch die Fraktionen. Hier müssen das Spektrum der jeweils parteinahen gesellschaftlichen Interessengruppen und zugleich ein Kranz von Fachdisziplinen abgedeckt werden. Eine Aufgabe, die bei einer Querschnittstechnik wie der Gentechnik auch nicht mit annähernder Vollständigkeit zu machen ist, zumal immer noch sehr viele weitere Kriterien bei der Auswahl der Personen eine Rolle spielen: ihr politischer Standort, persönliche Bekanntschaften, Zuverlässigkeit, Reputation, Erfahrungen im politischen Raum usw.

Der offizielle Proporz bei den Sachverständigen sieht nach d'Hondt vier Benennungen durch die Union, drei durch die SPD und einen durch die FDP vor (51). Die SPD überläßt einen "ihrer" Plätze der "GRÜNEN"-Fraktion, die anderenfalls aufgrund ihrer Fraktionsstärke keinen Sachverständigen hätte benennen können.

Von der Opposition wird benannt: Jürgen Walter von der IG Chemie (52) sowie Wolfgang van den Daele als Generalist (Wissenschaftssoziologie und Jura) und Gisela Nass-Hennig als Spezialistin (Virologie), die beide bereits in der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler zum Themenfeld Gentechnik gearbeitet haben. Die im Vorfeld als Alternative zu Nass-Hennig erwogene Regine Kollek geht in den Stab der Kommission (53). Daß weder hier noch bei den Regierungsfractionen die Benennung eine Mitgliedschaft in der jeweiligen Partei voraussetzt und die Auswahl auch nicht viel über Loyalitäten aussagt, zeigt sich später eklatant bei Gisela Nass-Hennig, die sich gegenüber der "GRÜNEN"-Fraktion, die sie benannt hat, betont distanziert verhält (54).

Von den Parteien der Regierungskoalition werden benannt: Johannes Reiter als Moralthologe und Vertreter der Katholischen Kirche; Hans-Jürgen Quadbeck-Seeger als Chemiker und Vertreter der Industrie; Ernst-Ludwig Winnacker als Molekularbiologe und Vertreter der akademischen Wissenschaft; Erwin Odenbach als Mediziner und Vertreter der Ärzteorganisationen, der ebenso wie der Jurist Erwin Deutsch zugleich Mitglied in der Interministeriellen Arbeitsgruppe ist.

Die starke Verankerung aller Sachverständigen in außerparlamentarischen Zusammenhängen macht von vornherein und durchgängig deutlich, daß die Experten in keiner Weise **partei**politisch zu instrumentalisieren sind.

Zu jeder dieser Besetzungen gibt es einige personelle Alternativen und im Hintergrund entsprechend heftige Rangeleien. Dennoch wird die Zusammensetzung unspektakulär vollzogen. Im Ergebnis ist gesellschaftlich wie fachlich ein sehr breites Spektrum vertreten.

e) Zusammensetzung des Stabes

Der Stab oder, wie es offiziell heißt, das Sekretariat wird von Klaus Schmölling geleitet, der Loyalität und Führungsfähigkeit in den beiden Enquete-Kommissionen zur Kernenergie unter Beweis gestellt hatte. Die Mitarbeiter des Stabes werden auf Vorschlag der Fraktionen berufen. Also auch der Stab ist letztlich im Proporz zusammengesetzt. Keiner der Mitarbeiter des Stabes bringt, wie z.B. bei der Kernenergie-Enquete, die Kapazität eines Instituts oder eines Verbandes in die Kommissionsarbeit ein. Es wird dieses Mal tatsächlich eher ein Stab zusammengestellt, also eine Gruppe von Mitarbeitern, die zuarbeiten sollen. Auch dies ist anders als bei den Kernenergie-Enqueten.

Regine Kollek als Molekularbiologin ist bereits erwähnt worden. Den juristischen Part übernimmt zunächst Michael Geiger, später Karsten Hiestermann. Zwei weitere Biologen, Ulrike Hei-roth und Rainer Hohlfeld, der sich mit wissenschaftssoziologischen Publikationen profiliert hat, sowie die Ökotoxikologin Gisela von Raczeck-Blatt vervollständigen den wissenschaftlichen Arbeitsstab (55).

Fazit des Vorfeldes: Insgesamt sind die personellen und thematischen Voraussetzungen für eine fruchtbare Arbeit durchweg gegeben, wenngleich von Beginn an bereits einige Hypothesen auf dem Vorhaben liegen: eine enorme Breite des Themas sowie ein grundlegender Dissens zwischen der "GRÜNEN"-Fraktion und den anderen Parteien.

Ohne Querelen und Hemmungen kann die Arbeit nach der Sommerpause 1984 beginnen - inmitten einer merklich belebten parlamentarischen und außerparlamentarischen Diskussion über Wohl und Wehe der Gentechnik und mit ihr assoziierter Techniken.

5.3.3. 1984: Strukturierung

Die Gentechnik-Enquete (im folgenden: GEN) beginnt nach der Sommerpause 1984 ihre Arbeit, indem die Mitglieder zunächst ihren Kenntnisstand vereinheitlichen und sich mit den Grundlagen der Gentechnik, mit der Abgrenzung zur Reproduktionstechnik und mit der forschungspolitischen Landschaft vertraut machen (56). Parallel und im Anschluß daran strukturiert die Kommission in den verbleibenden Monaten des Jahres 1984 ihre Arbeit. Mit der Entwicklung eines Fragenrasters (57), der Einteilung in Arbeitsgruppen (58) und der Festlegung von Verfahren und Organisation stellt sie Weichen in gruppensdynamischer, prozeduraler, thematischer und auch in politischer Hinsicht. Einige Grundprobleme der Kommission werden in dieser Strukturierungsphase deutlich.

a) Grundproblem: Brisante Themen

Wie sollen bresante Themen wie die militärische Nutzung der Gentechnik behandelt werden?

Systematisch gehört die militärische Nutzung eigentlich zu den Anwendungsbereichen der Gentechnik (59), sie müßte also in einer Reihe mit Themen wie "Pflanzenproduktion", "Gesundheit" oder "Genomanalyse" stehen. Dies aber ist im Rahmen der Kommission nicht konsensfähig. Insbesondere einige Abgeordnete aus den Regierungsfractionen wehren sich dagegen, die Ambivalenz der Technik derart plakativ herauszustreichen. Nach langwierigen Diskussionen wird die Frage der militärischen Nutzung schließlich als eine der Querschnittsfragen in den Katalog der Kommissionsthemen eingereiht und steht gleichrangig neben Fragen wie "Arbeitssicherheit", "Freisetzung" oder "Dritte Welt".

b) Grundproblem: Alternativen

Welchen Stellenwert soll die Behandlung technischer Verfahren, von denen erwartet wird, sie könnten Gentechnik überflüssig machen, in der Kommissionsarbeit bekommen?

Bereits zu diesem Zeitpunkt ist absehbar, daß sich die GEN die Frage der Alternativen nicht als eine ihrer Hauptfragen zu eigen machen wird, sondern dies als Proporzproblem behandelt: Es ist eine Angelegenheit der "GRÜNEN"-Fraktion und wird in dem Maße behandelt, wie es den Rechten der kleinsten Fraktion entspricht.

c) Grundproblem: Ansatz

Orientiert sich die GEN am Ziel einer differenzierten Folgenabschätzung, oder diskutiert sie über Für und Wider einer kategorisch begründeten Ablehnung der Gentechnik?

Dieser Grunddissens bricht bereits bei der Diskussion um Ziel und Gestalt des Fragenrasters für die Sachstandsberichte auf (60). Die GEN entscheidet sich für eine nach Anwendungsbereichen, Folgendimensionen und Zeitpunkten differenzierte Folgenabschätzung. Sie wählt also ein eher traditionelles Vorgehen und versucht, das empirische, normative und politische Element in ihrer Arbeit voneinander zu trennen. Sie will erst den Forschungsstand aufarbeiten, dann Bewertungen vornehmen und daraus dann Empfehlungen ableiten. Ein anderes Vorgehen mit stärkerer Betonung der politischen Fragen schon zu Beginn wird von van den Daele vorgeschlagen (61). Stattdessen aber wird das eher traditionelle Vorgehen gewählt, bei dem die Auseinandersetzung um explizite Bewertungen hinausgeschoben und eine langsame Eingewöhnung in den Konsens möglich wird.

d) Grundproblem: Öffentlichkeit

Soll Öffentlichkeit bei den Kommissionsberatungen zugelassen werden? Hier entscheidet sich die GEN dafür, das Schwergewicht auf geschlossene Plenumsrunden zu legen und auch die Anhörungen weitgehend als nicht-öffentlich zu deklarieren (62).

Die Strukturierung am Ende dieser Phase, deren Eckpfeiler in den genannten vier Grundproblemen und ihren spezifischen Lösungen bestehen, fußt auf breitem Konsens derjenigen, die sich rasch als der aktive Kreis der GEN herausgebildet haben. Nur die Abgeordnete der "GRÜNEN"-Fraktion prägt zwar aktiv die Kommissionsarbeit, trägt aber den Strukturierungskonsens nicht mit.

5.3.4. 1985: Informierung

In einer auf dieser Strukturierung basierenden Phase ausgiebiger Informierung, die über ein Jahr lang den Schwerpunkt der Kommissionsarbeit bildet, wird das kognitive und politische Fundament der GEN gelegt. Vor allem mittels Anhörungen von Sachverständigen - vorbereitet durch Arbeitsgruppen und ausgewertet durch Angehörige des Stabes - wird ab April '85 zu den einzelnen Themenfeldern wie "Pflanzenzüchtung", "Humangenetik", "Evolutionstheorie", "Militärische Nutzung der Gentechnik", "Pharmazeutika" der Forschungsstand erarbeitet. Dies geht so vor sich, daß auf Grundlage der Sekretariats- bzw. Arbeitsgruppenvorschlägen geeignete Experten ausgewählt werden und ihnen ein Fragenkatalog übermittelt wird, auf den sie schriftlich antworten. In der Anhörung selbst folgt auf ein Statement der Experten eine Befragung durch die Kommission, die anschließend zu einem Gespräch mit allen zur jeweiligen Anhörung geladenen Experten geöffnet wird.

Im Vergleich zu den fachlich sehr ergiebigen Anhörungen treten die Reisen der Kommissionsmitglieder und Stabsmitarbeiter sowie zumeist nach Proporz vergebenen Gutachten in ihrer Be-

deutung als Informationsquellen für die GEN zurück. Die Sachstandsberichte zu den Kommissionsthemen werden weitgehend auf Basis der Anhörungen gefertigt.

Während der effizient organisierten Phase der Informierung festigt sich die Struktur der Kommission:

Thematisch wird eine große Palette von Anwendungsbereichen, wie z.B. Tierzucht oder Humangenetik, und von Querschnittsfragen, wie Freisetzung oder Arbeitssicherheit, eingehend behandelt.

Die ausgeprägte Fachorientierung der Informierungsphase und ihre hohe Zeitintensität bringen die Sachverständigen in eine Position, in der sie die Kommission dominieren. Sie sind es, die, flankiert von der Moderation des Vorsitzenden und von kritischen Fragen der Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion, das kollegiale oder interdisziplinäre Gespräch mit den eingeladenen Experten auf den Anhörungen bestreiten. Zwar ist die Zusammensetzung der Sachverständigenseite nicht bei jeder Anhörung die gleiche, aber die Verteilung der Gewichte ist erfolgt, zumal die Kenntnisse der Sachverständigen, ihre Arbeit und die Diskussionen untereinander trotz der vielen Anhörungen eindeutig den Wissensspeicher der Kommission bilden.

Alternativen zur Gentechnik, deren Berücksichtigung während der Informierungsphase die Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion immer wieder fordert, bleiben am Rand des Themenspektrums. Die Frage wird auch nicht - wie zunächst vorgesehen und vom Vorsitzenden kompromißweise eingebracht - exemplarisch an einer problematischen Stelle bearbeitet. So werden zwar zu meist nach einigem Hin und Her Vertreter alternativer Lösungswege zu den jeweiligen Anhörungen eingeladen (63), und es werden auch entsprechende Gutachten vergeben - so z.B. zur Frage der biologischen Abwässerreinigung ohne gentechnisch veränderte Organismen - (64), aber dies bewegt sich in der Größenordnung dessen, was durch den Proporz vorgeschrieben ist.

Die politische Kommissionsstruktur ist trotz aller Kontroversen im Detail vor allem durch einen stetig wachsenden Konsens bei wachsender Isolierung der Abgeordneten der "GRÜNEN"-Fraktion gekennzeichnet. Die Rotation von Erika Hickel schwächt die "grüne" Position zusätzlich. Hinzu tritt die Selbstblockade durch den kategorisch argumentierenden "Hagener Beschluß" vom Februar 1986 (65).

5.3.5. 1986: Berichtserstellung

Die GEN beginnt früh, anhand der Sachstandsberichte auf Basis der Anhörungen abschlussorientiert zu arbeiten und zu diskutieren. Bereits die Arbeitsgruppeneinteilung ist darauf ausgerichtet, und schon früh werden erste Gliederungen für den Bericht vorgelegt.

Die Auseinandersetzung in der Kommission über die Berichtsentwürfe wird begleitet durch eine Intensivierung der öffentlichen Diskussion um Gentechnik. Außerdem kreuzt sich die Berichterstattung mit der Novellierung der Sicherheitsrichtlinien durch den BMFT. Einige Mitglieder der Kommission fordern, daß er ein Votum der GEN abwarten solle. Der BMFT kommt dem aber aus verschiedenen Gründen nicht nach (66).

In die eigentliche Phase der Berichtserstellung und damit in eine stärker binnen- und bewertungsorientierte Diskussion tritt die GEN Anfang 1986 ein.

a) Vorgehen

Dabei geht die Kommission in folgender Weise vor: Grundlage bildet die jeweilige Anhörung; bei den Kapiteln, die auf einzelne Anwendungsbereiche, wie z.B. Pflanzenproduktion, bezogen sind, werden weitere Quellen herangezogen. Aus diesem Material erstellt zumeist ein Mitglied des Sekretariats einen arbeitsgruppeninternen Entwurf für den Sachstandsteil des entsprechenden Berichtskapitels. Dieser Entwurf wird in der Arbeitsgruppe diskutiert und zumeist mehrfach überarbeitet. Dabei zeigen sich auch für die analytischen Teile Divergenzen in den Prioritäten und Sichtweisen.

Auf Basis dieses analytischen Grundstocks schreibt dann ein Kommissionsmitglied eine Bewertung der Entwicklung und macht Vorschläge für politische Schlußfolgerungen in dem betreffenden Bereich, die als Diskussionsbasis für die Arbeitsgruppe dienen. Dies wird von Arbeitsgruppe zu Arbeitsgruppe unterschiedlich erledigt. Die sachverständigen Mitglieder legen die Bewertung zumeist ohne Rückgriff auf den Stab der Kommission vor; die parlamentarischen Mitglieder lassen sich bei der Erstellung der Bewertung zumeist vom Stab unterstützen.

Der in der Arbeitsgruppe abgestimmte Entwurf wird dann dem Plenum vorgelegt. Das Kommissions-Plenum versteht sich aber nicht als Notar. Die vorgelegten Berichtsteile werden als Entwürfe behandelt. Während die Parlamentarier eher auf Arbeitsteilung, also auf die Selektionsfähigkeit ihrer Fraktionskollegen in den Arbeitsgruppen bauen, sorgen vor allem einige Sachverständige für anhaltende Debatten. Bis zu drei Lesungen braucht ein Berichtsteil - sei es ein Sachstandsbericht, sei es ein Entwurf für Bewertungen und Empfehlungen -, bis er Gnade vor den Augen aller Mitglieder, d.h. vor allem der Sachverständigen, gefunden hat. Bei den Berichtsteilen, die sich auf Querschnittsthemen beziehen, wie z.B. Freisetzung, wird die Vorlage von einem oder mehreren Sachverständigen erstellt und direkt in das Plenum eingegeben. Dort wird sie entsprechend ausgiebig diskutiert.

Auf diese Weise erstellt die Kommission mit "kaum vorstellbarem Aufwand" (67) ein umfangreiches Produkt, das aus sieben Teilen besteht.

(aa) Am Beginn des Berichts steht eine **naturwissenschaftliche** Einführung, die mit "Wissenschaftliche Grundlagen der Gentechnologie" überschrieben ist. Nicht darin enthalten ist eine ursprünglich geplante Abgrenzung der Gentechnik gegenüber anderen technischen Bereichen.

Vermutlich ist dieses Fehlen zurückzuführen auf den unerwarteten Tod von Gisela Nass-Hennig kurz vor Abschluß der Kommissionsarbeiten, die diese Aufgabe übernommen hatte (68).

(ab) Es folgen sechs **Anwendungsbereiche**, die weitgehend analog zu den Arbeitsgruppen mit "Tierproduktion", "Humangenetik" usw. betitelt sind.

(ac) Dann werden sieben **"Querschnittsthemen"** behandelt, wie z.B. Sicherheit im Labor und bei der Einführung von Gentechnik in die industrielle Produktion oder Auswirkungen der Gentechnik auf die Dritte Welt.

(ad) Zunächst nur als ein Teil der jeweiligen Empfehlungen geplant, wuchsen sich die **Rechtsfragen** zu einem eigenen Berichtsteil aus, in dem Regelungsprobleme der Gentechnik wie Haftung oder gewerblicher Rechtsschutz behandelt werden.

(ae) Ebenfalls ursprünglich nicht geplant war ein weiterer Abschnitt, der Schlußfolgerungen aus der Arbeit der GEN für die Organisation zukünftiger **Technikfolgenabschätzung** im Rahmen des Bundestages zieht und in dem - unter maßgeblicher Mitarbeit des Sekretariats - eine Gegenposition zur Argumentation der parallel laufenden Enquete-Kommission "Technikfolgenabschätzung" aufgebaut wird.

(af) Den Abschluß des Berichts bildet das **Sondervotum** der "GRÜNEN"-Fraktion, das weitgehend analog zur Gliederung des Votums der Gesamtkommission eigene Analysen und Beurteilungen der Gentechnik in ihren verschiedenen Anwendungsbereichen und eigene Antworten auf die Querschnitts- und Rechtsfragen zusammenstellt.

Alle genannten Abschnitte bestehen jeweils aus analytischen, bewertenden und empfehlenden Teilen.

Eingerahmt wird dies durch die Dokumentation der Kommissionsarbeit, durch das Verzeichnis ihrer Unterlagen, den Abdruck der derzeit gültigen rechtlichen Regelungen u.a.m. Das Ganze ist durch eine Zusammenfassung und eine detaillierte Gliederung trotz seines Umfangs handhabbar geblieben.

b) Überraschend breiter Konsens

In den Diskussionen um die einzelnen Berichtsteile festigt sich weiter das in Strukturierung und in Informierung gelegte gemeinsame kognitive, politische und nicht zuletzt organisatorische Fundament (69). Dieses wird noch dadurch verbreitert, daß die GEN ihre Bewertung mit der Humangenetik beginnt, wo verhältnismäßig rasch Einigung erzielt werden kann (70). Die GEN empfiehlt

ein strafrechtlich bewehrtes Verbot der Keimbahngentherapie **gegen** zwei Stimmen bei einer Enthaltung. Damit wird zeitlich und sachlich ein Gegengewicht zu dem mittlerweile publizierten Bericht der bald schon "Benda-Kommission" genannten Interministeriellen Arbeitsgruppe zu setzen versucht, die sich ein Stück weit liberaler gegenüber Gentherapie geäußert hatte.

Auf dem Polster dieses Konsenses in der ersten Runde können auch umstrittenere Fragen mit höheren Einsätzen seitens der Interessenten, wie z.B. die Frage, wo und wie die Sicherheitsrichtlinien novelliert werden sollten, weitgehend einhellig gelöst werden. Dies trägt selbst noch in den Zeiten anhebenden Wahlkampfes.

Auch einige Rechtsfragen, die zum Gegenstand einer eigenen Gruppe avanciert sind (71), werden zwar nicht einhellig verabschiedet, aber diejenigen, die gegen einen Berichtsabschnitt stimmen, verzichten auf eine ausgewiesene Minderheitsmeinung, lassen es also zu, daß sie mit dem entsprechenden Berichtsabschnitt identifiziert werden. Die Kommission kommt überein, die Abstimmungsergebnisse bei den umstrittenen Punkten nicht auszuweisen, sondern generell ihre Ergebnisse als "Empfehlungen der Kommission" zu deklarieren (72).

Umstritten sind vor allem die gesetzliche Verankerung der Richtlinien zur biologischen Sicherheit, das Moratorium bei Freisetzungsexperimenten und die Gefährdungshaftung - bei der es zu einem Abstimmungsverhältnis von sieben gegen immerhin zwei Stimmen bei zwei Enthaltungen (73) kommt. In fast allen Fällen stimmt die Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion gegen die Annahme einer Vorlage als Empfehlung, enthält sich aber ab und an der Stimme (74).

Die Frage nach den Alternativen zur Gentechnik sorgt im Rahmen der Berichtsdiskussion nicht mehr für kontroverse Diskussionen. Im Grunde ist sie schon beantwortet worden, bevor es an die Berichtserstellung geht. Denn weithin ist klar, daß für eine seriöse Behandlung möglicher Alternativen zur Gentechnik ein kognitiver Unterbau aus der Informationsphase fehlt. Dies ist bedingt durch die gezielte politisch motivierte Ausgrenzung entsprechender Experten bei den Anhörungen, durch strukturelle Probleme, wie z.B. der geringen Zahl von Experten für alternative Lösungsmöglichkeiten, und durch eher personell bedingte Ausfälle bzw. durch Konstellationen von Zufällen.

Das Ausmaß des Konsenses ist auch für die Mitglieder der GEN überraschend. Auch als die Berichtsdiskussion schon weit vorangeschritten ist, erwarten die Kommissionsmitglieder, daß nach einer gemeinsam getragenen Analyse eine plural gefaßte Bewertung kommen würde (75). Stattdessen aber können die Bewertungen konsensfähig in die einzelnen Kapitel integriert werden. Selbst die insgesamt 150 - nicht immer aus dem Sachstand klar und zwingend abgeleiteten Empfehlungen - sind durchweg konsensfähig. Zwar gibt es ein Sondervotum zur genetischen Beratung und pränatalen Diagnostik (76), und es werden Zusatzvoten zur Forschungsförderung abgegeben, die aber eher deklamatorischen Charakter haben, als daß ihnen eine Kontroverse vorausgegangen wäre (77). Ein Sondervotum zu den Fragen Laborsicherheit und Freisetzung von Viren bzw. Mikroorganismen wird von Gisela Nass-Hennig angekündigt (78). Es kommt aber nicht mehr

dazu, da sie kurz vor Ende der Kommissionsberatungen verstirbt. Deshalb votiert die Kommission auch in diesem heiklen Punkt geschlossen.

c) Sondervotum der "GRÜNEN"-Fraktion

Andererseits fällt die Marginalisierung der Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion bzw. ihres Stabes (79) dann gegen Ende grundsätzlicher und abrupter aus, als erwartet werden konnte. Zwar bringt Heidemarie Dann in die Kommissionssitzungen bei den Beratungen der einzelnen Berichtsabschnitte kürzere Statements mit abweichenden Voten ein (80), aber - auch verursacht durch arbeitsorganisatorische Schwierigkeiten innerhalb der "GRÜNEN"-Gruppe - sie präsentiert ein geschlossenes Sondervotum erst zum Schluß der Beratungen. Das Sondervotum entstand ohne Hilfe von Sachverständigen aus der Kommission, wohl aber mit Unterstützung aus dem Sekretariat.

Darüber, ob das Sondervotum im offiziell dem Bundestag zu übergebenden Bericht bzw. in der veröffentlichten Fassung abgedruckt werden soll, entspinnt sich in den letzten Sitzungen eine heftige Diskussion (81). Gegen einen Abdruck wird in dieser Diskussion eingewandt, daß das Sondervotum zu spät komme und nicht mehr diskutiert werden könne; es falle entgegen den Absprachen zu groß aus und sei als Votum der "GRÜNEN"-Fraktion betitelt (82). Die GEN entscheidet sich aber aus politischen Gründen für eine Aufnahme in den Kommissionsbericht.

Eine inhaltliche Diskussion des Sondervotums findet nicht statt, folglich wird die Vorlage auch nicht mehr vor Drucklegung überarbeitet.

5.3.6. 1987/88: Abschluß

Mit der Übergabe des Berichts im Januar 1987 an den Bundestagspräsidenten ist die Arbeit der Gentechnik-Enquete beendet. Die Bearbeitung des vierhundert Seiten umfassenden Konvoluts im Bundestag kann erst nach der Wahl und Konstituierung des neuen Bundestages beginnen. Es dauert fast ein halbes Jahr, bis das Plenum den Bericht federführend an den AFT und mitberatend gleich an elf weitere Ausschüsse überwiesen hat. Im Oktober schließlich nehmen die Ausschüsse die Beratung zum Bericht auf. Günstig erweist sich dabei, daß Catenhusen nunmehr Vorsitzender des AFT ist und sein Sekretär aus der Gentechnik-Enquete das Ausschußsekretariat leitet. Dies hilft, den Bericht im AFT ins rechte Licht zu rücken (83). Einige der anderen Ausschüsse begnügen sich damit, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen (84), aber bei der Mehrzahl der Ausschüsse setzt der Bericht eine intensive Beschäftigung mit der Materie in Gang.

Insbesondere diejenigen Ausschüsse, die auch in die Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzesvorhabens zur Regelung der Gentechnik und zum Embryonenschutz einbezogen sind, erraumen zusätzliche Anhörungen an und beraten den Bericht an mehreren Terminen (85). Auf diese Weise mündet die Beratung der Enquete-Empfehlungen in die Beratung der Geset

zesentwürfe. Dabei sorgt der Bericht für eine Struktur der Diskussion, aber die gewinnt in mehrerer Hinsicht eine eigene Dynamik: Die Fraktionen lösen sich an einigen Fragen aus dem Konsens der Enquete (86). Von daher ergeben sich am Ende der langwierigen Beratung einige Abweichungen zwischen der Beschlußempfehlung, die der federführende Ausschuß für Forschung und Technologie aus seiner und der Beratung der anderen Ausschüsse kondensiert, und dem Enquete-Vorschlag. So rückt der AFT mit Mehrheit vom fünfjährigen Moratorium für die Freisetzung gentechnisch veränderter Mikroorganismen ab. Er plädiert außerdem für ein umfassendes Gesetz zur Gentechnik und nicht, wie im Enquete-Bericht, für eine Änderung des Seuchengesetzes (87). Dennoch bleibt der Bereich der Übereinstimmung groß, und beachtlich viele Empfehlungen - 150 der 180 - werden übernommen.

Im Oktober 1989 findet die abschließende Bundestagsdebatte statt (88), in der die Breite des Konsenses betont wird, um die Tür zu einer gemeinsamen gesetzlichen Regelung nicht zuzuschlagen (89).

Das publizistische Echo ist im Vergleich zu anderen Kommissionen recht intensiv (90). Es werden unterschiedliche Urteile gefällt (91). Die von den Journalisten gebrauchten Adjektive sind zu meist "detailliert", "ausführlich", "solide" und "wertvoll". Mit der von ihr durchgesetzten Zweiteilung in Mehrheits- und Minderheitsvotum sorgt die "GRÜNEN"-Fraktion wie im Vorfeld für einen Spannungsbogen und fördert damit das Interesse an der Kommissionsarbeit und am Bericht (92). Interessengruppen halten sich mit negativen Wertungen zurück, beklagen aber einzelne Empfehlungen, wie z.B. das Moratorium für bestimmte Freilandversuche (93). Andere staatliche Instanzen äußern sich eher positiv (94). Die Teilnehmer stehen auch in ihren öffentlichen Verlautbarungen hinter dem Konsens (95), aber es zeigt sich rasch im Zuge der Gesetzesdebatte, daß die Gruppen und Institutionen, für die sie stehen, durch das Votum nicht gebunden sind (96).

5.3.7. 1989/90: Gesetzgebung

Im Anschluß an die Gentechnik-Enquete bleibt das Thema auf der Agenda des Bundestages, da in diesem Bereich zwei Gesetzgebungsvorhaben einen mühsamen parlamentarischen Weg nehmen. Das Embryonenschutzgesetz und das Gentechnik-Gesetz entwickeln sich im Laufe der 11. Legislaturperiode zu zwei aufwendigen Projekten, in deren Verlauf immer wieder auf die Enquete rekurriert wird.

a) Embryonenschutzgesetz

Der Bereich des Embryonenschutzgesetz schließt vieles ein, womit sich die Gentechnik-Enquete nicht befaßt hat, wie z.B. die in-vitro-Fertilisation. Einige humangenetische Sachverhalte der Enquete aber sollen hier gesetzlich geregelt werden, so z.B. die Eingriffe in Keimbahn. Über deren

Verbot besteht kein Dissens, wie auch insgesamt die Entwürfe auf eine im Vergleich zu anderen europäischen Ländern restriktive Regelung des Bereichs hinauslaufen.

Strittig ist vor allem die Frage der Forschung an Embryonen. Für ein generelles Verbot treten neben SPD und GRÜNE auch das BMFT ein (97), während das BMJ zunächst nur ein Verbot der Erzeugung von Embryonen zu Forschungszwecken vorsieht. Auch dies will die DFG noch nicht mittragen (98), die - wie auch die Benda-Kommission - Ausnahmen bei hochrangigen Forschungszielen gewährleisten sehen will.

Auch im Hinblick auf Länderinitiativen, insbesondere aus Bayern (99), sieht der Entwurf des BMJ vom Juni 1988 dann ein Verbot für die Embryonenforschung vor. Dieser Entwurf befindet sich am Ende der elften Legislaturperiode noch im parlamentarischen Beratungsverfahren (100), in dessen Verlauf auch ein konkurrierender Entwurf der SPD-Fraktion präsentiert worden ist (101).

b) Gentechnik-Gesetz

Dies ist nicht der Fall bei der Regelung der Gentechnik. Dabei liegt der parlamentarischen Beratung nur ein Entwurf der Bundesregierung zugrunde. Bei dieser Materie ist also größerer Konsens zwischen den großen Fraktionen gegeben, und man kann deshalb auch erheblich zügiger in den Gremien verfahren, obgleich zunächst die Stimmen, die sich grundsätzlich gegen ein Gesetz aussprechen, wesentlich kräftiger zu hören sind als im Falle der Humangenetik. Daß man den nicht-humangenetischen Anwendungsbereich der Gentechnik gesetzlich regeln sollte, dafür tritt zunächst nur die SPD ein, die sich auf den komplizierten Vorschlag der Gentechnik-Enquete stützen kann. Gegen eine gesetzliche Regelung dieses Bereichs sind der Verband der chemischen Industrie und die DFG und nach wie vor der BMFT (106).

Dies ändert sich aber im Laufe des Jahres 1988 aus mehreren Gründen:

- Es ist alsbald mit einer EG-Richtlinie zur Regelung gentechnischer Arbeiten in geschlossenen Systemen und im Freiland zu rechnen. Diese aber wird aller Voraussicht nach weniger restriktiv ausfallen, als es die Lage in der Bundesrepublik für eine nationale Lösung erwarten läßt. Fraglich ist nur, ob die EG-Richtlinie Mindeststandards für die Sicherheit und die Verfahren setzt, oder ob sie Höchststandards verordnet, die von nationalen Regelungen nicht überboten werden können (107).
- Auch in diesem Bereich starten die Länder Initiativen. Dies ist auch ein Ausdruck für innerparteiliche und öffentliche Kontroversen (108).
- Entscheidend aber ist eine Veränderung der Rechtslage, die auf eine Initiative des Bundesumweltministers zurückgeht. Zum 01.09.1988 werden Genehmigungen für gentechnische Produktionsanlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz erteilt. Dies bedeutet, daß eine Länderinstanz, der jeweilige Regierungspräsident, die Genehmigung erteilt und daß die Öffentlichkeit beteiligt wird (109). Dadurch sind die drei laufenden Verfahren auf Genehmigung für gentechnische Produktion (Aachen, Ludwigshafen, Marburg) zunächst einmal blockiert (110).

Diese Verschlechterungen der Bedingungen aus Sicht der Industrie führten zu einem Sinneswandel, was die eigenständige gesetzliche Regelung der gentechnischen Produktion angeht (111).

Aus der Zustimmung zu einem Gesetz wird Druck auf den Gesetzgeber, insbesondere auf das nunmehr federführende BMJFFG, möglichst umgehend ein Gesetz zu schaffen, als der Verwaltungsgerichtshof Kassel einen Produktionsstopp für die gentechnische Insulinherstellung mit der Begründung verhängt, es gäbe keine ausreichende gesetzliche Grundlage (112). Dadurch kommen die politischen Instanzen an dieser Stelle in einen Zugzwang, so daß zwar ein Gesetz zur Regelung der Gentechnik in Forschung und Produktion verabschiedet ist (113), aber weder das Verfahren um das Embryonenschutzgesetz zu Ende geführt ist, noch die anderen ausgeklammerten Fragen um die Anwendung von Gentechnik am Menschen wie die Genomanalyse oder somatische Gentherapie rechtlich geregelt sind (114).

Im Laufe des Verfahrens kristallisieren sich vier größere Streitpunkte heraus:

- **Zweck:** Dem Gesetz werden eingangs zwei Ziele gesetzt, nämlich die Sicherung vor Gefahren und die Förderung der Gentechnik. Dies wird von Seiten der SPD als unvereinbar im Rahmen eines Gesetzes und als unzureichende Leitlinie für die Ausführungsbestimmungen und für die einschlägige Rechtsprechung angesehen (115).
- **Genehmigungsverfahren:** Das Gesetz regelt das Genehmigungsverfahren bei gentechnischen Anlagen (116). Strittig ist, ob auch gewerbliche Anlagen der Sicherheitsstufe 1 und ob Forschungsanlagen einem Genehmigungsverfahren unterworfen werden oder ob sie angemeldet werden müssen. Auch wie mit Freisetzungsexperimenten verfahren werden soll, ist umstritten. Letztlich werden die weniger restriktiven Alternativen durchgesetzt (117).
- **Beteiligung der Öffentlichkeit:** Damit in Zusammenhang steht die Frage, bei welchen Verfahren die Öffentlichkeit zu beteiligen ist. Auch hier setzt sich nicht der weitergehende Vorschlag der SPD-Fraktion und der SPD-regierten Länder durch, wenngleich die letztlich verabschiedete Fassung Konzessionen macht (118).
- **Kompetenzverteilung:** Strittig ist weiterhin, was dem Bund und was den Ländern obliegen soll (119) und welche Instanzen auf den politischen Ebenen einbezogen werden sollen (120). Es wird schließlich eine Lösung gefunden, die auf die Länder setzt, aber Bundeseinheitlichkeit durch die Einbeziehung verschiedener Bundesinstanzen, insbesondere der ZKBS, aber auch von Instanzen im nachgeordneten Bereich des Umweltministers, sichert (121).

Die Komplexität der Materie steht in schroffem Gegensatz zu dem Zeitdruck, unter dem das Gesetz verabschiedet wird. Deutlichster Ausdruck des Zeitdrucks sind 253 Änderungsvorschläge, die der Bundesrat am Gesetzentwurf macht (122). Das Tempo wird noch einmal beschleunigt, als sich im Frühjahr 1990 abzeichnet, daß die Bundesratsmehrheit der Union in Gefahr ist. Die SPD, namentlich Catenhusen, versucht, bei der gesetzlichen Regelung die Enquete-Konstellation fortzuführen und so im Vorfeld weitere substantielle Änderungen in der Regelung durchzusetzen (123). Dies aber wird von den Koalitionsparteien nicht angenommen, stattdessen wird noch vor der Niedersachsenwahl die Bundesratszustimmung zum mittlerweile völlig umgeschriebenen Gesetz gegen die Stimmen der SPD eingeholt.

Auch substantiell entfernt sich die gesetzliche Regelung vom Vorschlag der Gentechnik-Enquete (124). So ist weder die Differenzierung des Gefährdungspotentials nachvollzogen, von der die Folgenabschätzung der Kommission gekennzeichnet war, noch ist der Gentechnik-Enquete in

ihren Vorschlägen gefolgt worden, wie auf die neuen Herausforderungen zu reagieren sei. Es ist nicht das Seuchengesetz geändert worden, wie es die Gentechnik-Enquete vorschlug, sondern es ist ein eigenes Gesetz formuliert worden. Statt des Bundes sind vor allem die Länder im Vollzug gefordert, und an ein Moratorium für bestimmte Freisetzungsexperimente ist nicht zu denken (125). Ungeachtet dieser zahlreichen Divergenzen aber hat die Gentechnik-Enquete eine Vorlaufsfunktion. In vieler Hinsicht wäre eine gesetzliche Regelung zu diesem Zeitpunkt und mit diesen Bestimmungen ohne die Mitglieder, die Diskussionen und den Bericht der GEN nicht möglich gewesen (126).

5.4. Inhaltliche Schwerpunkte: Öffentliche Akzeptanz als übergreifende Perspektive

Nach der Schilderung des Verlaufs der Kommissionsarbeit kann ich mich den inhaltlichen Schwerpunkten zuwenden, die von der GEN gesetzt werden. Ich gehe dabei von ihrer Perzeption von Gentechnik aus, wie sie sich in ihrer grundlegenden Definition ihres Gegenstandes niederschlägt. Ich werde dann die drei Hauptteile des Berichts - Anwendungsbereiche, "Querschnittsthemen" und rechtliche Regelungen - anhand von aussagekräftigen Beispielen vorstellen. Das umfangreiche Pensum der Kommissionsarbeit erlaubt dabei nur eine sehr geraffte Darstellung. Im Anschluß daran will ich fünf Leerstellen, die bei der Bearbeitung des gesamten Komplexes durch die GEN geblieben sind, nennen. In einem Fazit wird dann das inhaltliche Programm der GEN, ihre übergreifende Perspektive, dargestellt.

5.4.1. Die Perzeption des Gegenstandes durch die Gentechnik-Enquete:

Eine "technische" Definition von Gentechnik

Die GEN ist in ihrer Arbeit von einer "technischen" Definition der Gentechnik ausgegangen. Am Anfang von Bericht und Kommissionsarbeit steht nicht, wie es ja auch hätte als Einstieg gewählt werden können, die kulturgeschichtlich oder wissenssoziologisch gestellte Frage nach den sozialen bzw. kognitiven Voraussetzungen, die der molekulargenetischen Sichtweise auf Natur und Gesellschaft zugrundeliegen, sondern sie beginnt mit einer Bestandsaufnahme des derzeitigen und zukünftig zu erwartenden gentechnischen Könnens. Der Bericht führt lehrbuchartig in die naturwissenschaftlichen Grundlagen ein, und die Kommission wählte für ihren eigenen Einstieg auch vorlesungsartige Vorträge von Fachwissenschaftlern. Letztlich wird damit deutlich gemacht: Für das Bild von Gentechnik sind in erster Linie diejenigen zuständig, die dieses Potential täglich handhaben.

Das Sondervotum wählt im übrigen auch keine explizit andere Definition von Gentechnik. Allerdings ist in dessen Einleitung versucht worden, zunächst grundsätzliche Fragen zu formulieren, den alternativen Ansatz für sich zu reklamieren und allgemeine Nutzenkriterien zu formulieren.

Die Perzeption von Gentechnik durch die Kommission ist also von einem technisch-wissenschaftlichen Muster geprägt, das in erster Linie durch versierte Fachleute vermittelt wird.

5.4.2. Anwendungsbereiche der Gentechnik

Diesen technisch definierten Komplex Gentechnik stellt die GEN dann in verschiedene, wie sie es nennt, "Anwendungsbereiche". Aus der im Bericht behandelten Menge von Einsatzgebieten will ich drei Beispiele (127) nehmen:

- Keimbahntherapie als Beispiel für medizinische Anwendungen; (dazu: a)

- Bioindustrielle Produktion als Beispiel für eine wirtschaftlich interessante Anwendung (dazu: b)
- Umwelt als Beispiel für eine Anwendung gentechnischer Potentiale, der weithin gesellschaftliche Nützlichkeit zugesprochen wird (dazu: c).

a) Wider den Verdacht der Menschenzüchtung: Verbot der Keimbahngentherapie

Keimbahngentherapie (im folgenden: KG) (128) wird von der GEN behandelt im Rahmen Berichtskapitels "Humangenetik". Sie steht also im Bericht zusammen mit einer Einführung in die Humangenetik, mit Genomanalyse und mit somatischer Gentherapie.

Durch diese Einordnung werden einerseits die Übergänge zu weiteren Anwendungen menschenbezogener Gentechnik deutlich, andererseits tritt aber auch das spezifische Element der KG hervor. KG zielt auf Eingriffe in das menschliche Genom bei denjenigen Zellen, die die genetische - dann durch den Eingriff veränderte - Information an die nachfolgende Generation weitergeben (129). Entsprechende Eingriffe sind denkbar in Keimzellen, in befruchtete Eizellen und in Embryonen zu einem sehr frühen Stadium.

Zur Zeit ist die Beherrschung von Eingriffen in die Keimbahn bei Tieren weit fortgeschritten. Einer Anwendung am Menschen stellen sich aber noch zahlreiche kognitive und instrumentelle Schwierigkeiten entgegen, die z.B. eine **gezielte** Veränderung von Eigenschaften verhindern, und es zeigt sich immer wieder, daß die am Tiermodell gemachten Erfahrungen nicht ohne weiteres auf den Menschen übertragbar sind. Diese Schwierigkeiten hofft die Forschung durch Experimente lösen zu können, z.B. durch Experimente an überzähligen Embryonen, die im Zusammenhang mit In-vitro-Fertilisation entstehen (130).

Auf absehbare Zeit aber bleiben die biologischen Risiken noch hoch: Der Übertragungsmodus oder etwaige Deformationen der Zelle können den Tod der Zellen des Keims oder Störungen in der Entwicklung herbeiführen. Die können in die nächste Generation weitergegeben werden oder eventuell erst in der Weitergabe zum Ausbruch kommen.

Denkbar wäre, falls der therapeutische Eingriff in die Keimbahn beherrscht werden würde, die Beseitigung genetischer Defekte, aber auch die Veränderung der genetischen Ausstattung wäre möglich, ohne daß dem eine medizinische Indikation zugrundeliegt. Der Kommissionsbericht hat diese beiden Möglichkeiten - Therapie auf dem Hintergrund medizinischer Indikation und darüber hinausgehende Anwendungen - unterschieden.

Die Anwendung der KG auf dem Hintergrund medizinischer Indikation betreffe Erbkrankheiten, die sich einer somatischen Gentherapie entziehen. KG wäre die einzig wirksame Therapie in denjenigen Fällen, in denen beide Elternteile "homozygot-rezessive Merkmalsträger" sind und deshalb alle Nachkommen den Defekt tragen. Ansonsten stellt statt KG eine Selektion der Embryonen, die den betreffenden genetischen Defekt aufweisen, durch pränatale Diagnostik und Abtreibung bzw. durch Nicht-Transfer der entsprechenden befruchteten Eizellen bei In-vitro-Fertilisation die medizinisch gebotene Möglichkeit dar. Die Gruppe von Krankheiten, bei denen KG die einzig denkbare medizinische Therapie wäre, umfaßt nur sehr wenige Fälle (131).

Auf der anderen Seite des Spektrums möglicher Anwendungen liegt die Nutzung der KG zur Korrektur des Genoms mit dem Ziel der Veränderung der Erbausstattung, ohne daß dem ein klar umrissenes Krankheitsbild zugrunde läge: Verbesserungen der Konstitution und der Erbanlagen, Verringerung der Erkrankungsrisiken usw. Mit KG könnten Eigenschaften genetisch übertragen werden, die dann durch zusätzliche Maßnahmen beim Phänotyp aktiviert oder deaktiviert werden (132). KG zielt in diesem Fall auf eine veränderte genetische Ausstattung, die sozusagen auf Abruf bereitsteht.

Zwischen diesen beiden Möglichkeiten gibt es eine breite Grauzone mit denkbaren Anwendungen, die mehr oder weniger einleuchtend durch medizinische Prävention gerechtfertigt werden können, wie z.B. die Verringerung des Risikos für Tumorerkrankungen oder die Prophylaxe gegen Virusinfektionen. Dabei werden die Zielbestimmungen "Therapie" und "Prävention" unscharf: Ab welchem Punkt gehen gentechnische Eingriffe über das aus heutiger Sicht therapeutisch Gebotene und über das aus Gründen der Prävention Gebotene hinaus?

In der Kommission war man überwiegend der Meinung, daß mit der KG der Weg über das Ziel hinausführt: Hier werde ein Potential entwickelt, um "die biologischen Gegebenheiten nachzubessern". Es bestehe die Gefahr, daß genau mit **diesem** Schritt, einer Freigabe der KG, das Tor zu einer Konstruktion des menschlichen Genoms, zu einem "Menschen nach Maß" aufgestoßen wird (133). Daß die GEN sich dagegen stellte, ist keineswegs überraschend, wichtiger ist die gewählte Begründung für ihre Ablehnung, da deren Differenzierung auch für weitere Fragen von inhaltlichem Belang ist.

(aa) In der Kommission trafen zwei Argumentationsmuster aufeinander. Einige Mitglieder argumentierten auch in diesem Punkt **pragmatisch**, d.h. sie wogen Kosten und Nutzen einer solchen Therapie gegeneinander auf (134). **Gegen** die Zulassung von KG spricht im Rahmen dieses Argumentationsmusters,

- daß der Einsatz von KG beim gegenwärtigen Kenntnisstand sehr geringe Erfolgchancen hat, also sehr hohe Risiken für die Betroffenen birgt, wobei nicht nur diejenigen betroffen sind, an denen der Eingriff vorgenommen wird, sondern eben auch die nachfolgenden Generationen;
- daß die Weiterentwicklung der Technik "zerstörende Experimente mit menschlichen Embryonen voraus(setzt)" (135), menschliches Leben also zum bloßen Mittel wird, eventuell sogar eigens dafür "produziert" wird.

Als stärkstes pragmatisches Argument spricht gegen die Zulassung von KG,

- daß über Verwischung von Therapie und Prävention der schlüpfrige Pfad zur Menschenzüchtung betreten werden könnte.

Dem steht ein sehr begrenzter potentieller Nutzen gegenüber: Für sehr wenige Fälle ist die KG auch in absehbarer Zukunft die einzige Therapiemöglichkeit. In anderen Fällen steht sie in Konkurrenz zu therapeutischen Alternativen.

Auch auf Grundlage des pragmatischen Argumentationsmusters ergibt sich folglich eine klar ablehnende Position. Allerdings könnte sich die in eine Befürwortung der KG verwandeln, falls sich das Verhältnis von Kosten und Nutzen der KG verschiebt. Wenn sich z.B. herausstellen sollte, daß es für eine größere Zahl von Fällen die einzig denkbare therapeutische Möglichkeit ist, wenn sich die Risiken ihres Einsatzes verringern oder wenn sich andere, heute nicht vorhersagbare Veränderungen im Verhältnis von Kosten und Nutzen ergeben, so könnte sich im Rahmen dieses Argumentationsmusters die Einstellung zur KG verändern.

(ab) Andere Mitglieder der GEN argumentieren hingegen **kategorisch**. Das heißt, sie beziehen eine Position, die unbedingt gilt und die nicht von einer Kosten-Nutzen-Berechnung abhängt. Sie begründen dies aus dem **Wesen** der KG, nicht aus ihren kontingenten Folgen. Dieses Muster setzt sich aus folgenden Argumenten zusammen: Die "Geburtlichkeit und Naturwüchsigkeit" des menschlichen Ursprungs wird als die Wurzel der Würde des Menschen gesehen (136). Selbst wenn dieses Charakteristikum, "Produkt des Zufalls" zu sein, durch technische Möglichkeiten der Vorherbestimmung nicht mehr selbstverständlich wäre, so sei seine Gültigkeit dennoch moralisch-ethisch zu gewährleisten, denn dieses Charakteristikum sichere das Wesen eines Menschen als freier Person. Es sei nicht damit zu vereinbaren, daß Entscheidungen über die Natur zukünftiger Menschen getroffen werden, die von diesen zumindest für sie selbst nicht rückgängig gemacht werden könnten. Da KG also die "personale Identität" (Reiter) von Nachkommen aufhebe, sei sie **kategorisch** abzulehnen und nicht allein pragmatisch wegen ihres möglichen Mißbrauchs oder wegen technischer Unreife oder wegen der Gefahr der "Fehl"steuerung.

Die Ablehnung der KG geschah in der GEN somit zwar weitgehend einhellig, wurde aber aus unterschiedlichen Argumentationsmustern heraus begründet (137).

(ac) Dem **Sondervotum** der "GRÜNEN"-Fraktion ist an dieser Stelle keine klare Linie zu entnehmen. Einerseits wird gesagt, man trage die "Bewertungen und Empfehlungen... zur Keimbahntherapie - in ihrer kategorischen Begründung - ...im wesentlichen"(!) (138) mit. Andererseits werden dann aber Argumente aufgeführt - zumeist zugleich bezogen auf andere Bereiche der Humangenetik bis hin zur pränatalen Diagnostik -, die eher einer pragmatischen Argumentation angehören. Beispiel: Es sei die "Tendenz zu beobachten, daß solche Eingriffe... die Grenze zur Verbesserung der genetischen Konstitution überschreiten" (139). Und: "Die Weiterentwicklung und breite Anwendung gentechnischer Verfahren am Menschen könnte dazu führen, daß der Grundkonsens unserer Gesellschaft... in Frage gestellt und letztlich aufgehoben wird." (140) Aus diesen Ausführungen wird keine klare Entscheidung zwischen den beiden Argumentationsmustern erkennbar: Entweder liegt der Ablehnung der KG durch die "GRÜNEN"-Fraktion eine kategorische Begründung zugrunde; dann müßten die grundlegenden Normen klar genannt werden, die ein Einsatz der KG in jedem Falle verletzt und aus denen heraus jeder Einsatz der KG unbedingt abzulehnen ist. Oder es wird eine pragmatische Argumentation gewählt, dann wären die Bedingungen

anzugeben, unter denen eine KG abzulehnen bzw. bei welcher Veränderung der Bedingungen einem Gebrauch zuzustimmen wäre.

Die Uneindeutigkeit des zugrundeliegenden Musters ist ein Grundproblem der Argumentation des Sondervotums, das eigenartigerweise selbst an diesem relativ einfach zu entscheidenden Fall auftaucht.

b) Anwendung mit ökonomischer Relevanz: Das Beispiel der bioindustriellen Nutzung

Als naheliegender, handfester und auch pragmatischer zu handhaben erwies sich der Anwendungsbereich "Biologische Stoffbehandlung und Rohstoffversorgung".

Den Hintergrund für einen verstärkten Einsatz der Gentechnik in diesem Bereich bildet die Entwicklung von einer empirisch vorgehenden Biotechnik mit jahrtausendealter Tradition zu einer wissenschaftlich begründeten Biotechnik. Unter Biotechnik wird die gezielte Stoffumwandlung verstanden, die auf der "Nutzung von lebenden Zellen und der Verwendung isolierter Enzyme" beruht (141). Von diesem technischen Potential sind zahlreiche industrielle Produktionsbereiche berührt und dies mit steigender Tendenz. 1984 erreichte dieser Sektor einen Umsatz von 60 Milliarden DM, ohne daß dabei bereits die Nahrungsmittelindustrie einbezogen wäre. Allerdings wird in der Grundstoffproduktion die chemische Synthese auf Erdölbasis auch "mittelfristig" nicht durch biotechnologische Verfahren auf Pflanzenbasis ersetzt werden können.

Mit Gentechnik wird man in Zukunft versuchen, überall dort, wo bereits jetzt biotechnische Verfahren eingesetzt werden, Produktionsprozeß und Produkt in verschiedener Hinsicht zu optimieren. Mit gentechnischen Verfahren werden sich bestimmte Eigenschaften der Prozesse, wie z.B. Flockung, hervorrufen oder hemmen lassen, oder man kann die Eigenschaften der produzierenden Organismen, wie Temperaturverträglichkeit und Produktivität, verändern. Beispiele für erfolgreiche, auf die Gentechnik zurückgreifende Innovationen im biotechnologischen Bereich finden sich bei der Produktion von Enzymen, z.B. für die Nahrungsmittelindustrie, oder von Aminosäuren für medizinische Zwecke.

Die Gentechnik bietet die Möglichkeit, gezielten Einfluß auf Strukturparameter des zu produzierenden Enzyms und auf die Voraussetzung seiner Produktion zu nehmen. Der Markt hierfür expandiert, bietet aber neuen Anbietern nur dann eine Chance, wenn sie neue Produkte anbieten. Den traditionellen Produzenten hingegen bietet die Gentechnik ein "enormes Rationalisierungspotential" (142). Mit einem verbesserten und/oder verbilligten Enzym sind wiederum andere Stoffe erstmals oder billiger und/oder besser - z.B. weniger umweltbelastend - zu produzieren. Hierbei sind Substitutionseffekte gegenüber herkömmlichen Produktionsverfahren zu erwarten, zu denen die Kommission keine Prognose abgab.

Insgesamt wird diese Entwicklung im Bericht aus ökonomischer wie auch aus ökologischer Sicht positiv bewertet, da über die Nutzung von Gentechnik die biotechnische Produktion ausgeweitet und optimiert werden kann. Schwieriger stellen sich aufgrund ungünstiger Rahmenbedingungen die Aussichten dar bei dem Einsatz gentechnischer Verfahren im Bereich der Rohstoffgewinnung auf Grundlage von Biomasse oder zur besseren Nutzung mineralischer Rohstoffe. Bio-

masse kann als Energie- oder Chemierohstoff genutzt werden. Derzeit fällt Biomasse mit einem Anteil von weit unter einem Prozent am Primärenergieverbrauch der Bundesrepublik kaum ins Gewicht. Eine Steigerung, z.B. durch vermehrte Produktion von Bioethanol, stößt rasch an ökonomische und ökologische Grenzen. Als Rohstoff für die chemische Industrie ist Biomasse vor allem kostenmäßig von Belang, wobei Öle und Fette mengenmäßig die größte Rolle spielen; daneben sind Stärke, Zellulose und Zucker als Grundstoffe für chemische Produktionsprozesse von Bedeutung. Die Rolle von Gentechnik ist hierbei noch völlig unbestimmt; sie gilt aber als **eine** der Voraussetzungen, daß hierzulande produzierte nachwachsende Rohstoffe einen nennenswerten Beitrag im energetischen und vor allem im chemischen Produktionskreislauf spielen können.

Der Bericht empfiehlt (143), der Nutzung von Industriepflanzen als Chemierohstoffen, insbesondere als Lieferanten von Stärke, Zucker, pflanzlichen Ölen und Fetten sowie Fasern, größere Aufmerksamkeit zu schenken und sich weniger um die Produktion von Bioethanol zu kümmern. Die Nutzung von Biomasse für energetische Zwecke wird nach Ansicht der Kommission nur bei hoher Subvention eine realistische Chance haben. Über die Struktureffekte im Inland kann dabei wenig gesagt werden; für die Weltwirtschaft wäre in jeder verstärkten Nutzung von Biomasse eine Verschiebung zuungunsten der Exportmöglichkeiten von Ländern der Dritten Welt zu erwarten.

Weder werden nachwachsende Rohstoffe - auch nicht die Industriepflanzen - die Strukturprobleme der Landwirtschaft lösen, noch wird die Biotechnik die vorherrschende Technik der chemischen Synthese auf Erdölbasis ersetzen. Die künftige Rolle der Gentechnik ist dabei noch ungeklärt, weder ist die technische Entwicklung abzusehen, noch sind daraus folgende Struktureffekte zu ermitteln. Von daher empfiehlt die Kommission eine Forschungsförderung zu detailliert aufgelisteten Fragestellungen und eine Umschichtung der Subventionen. Zugleich regt sie weitere Prüfungen bis hin zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei nachwachsenden Rohstoffen an.

Die Aussagen in diesem Berichtsteil sind verhalten - was die Möglichkeiten und was die Folgen angeht. Ob ein Durchbruch mittels der Gentechnik zu erwarten ist, wann eine synthetische Biologie gezielt am Bildschirm Enzyme entwirft und automatisch in chemische Produktionsverfahren umsetzt, darüber wird nicht spekuliert.

Im Falle der bioindustriellen Nutzung der Gentechnik werden Chancen nicht nur in ökonomischer Hinsicht gesehen, sondern auch die Möglichkeiten, einen Strukturwandel im Agrarbereich zu unterstützen bzw. ökologische Effekte zu erzielen. Demgegenüber treten die Befürchtungen vor weltwirtschaftlich, ökologisch und sozialstrukturell negativen Effekten zurück. Politische Empfehlungen in diesem Zusammenhang sind die Förderung von Forschung, um die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung zu reduzieren, und die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen, einschließlich der Schaffung von Kontrollinstrumenten wie der Umweltverträglichkeitsprüfung.

c) Eine gesellschaftlich nützliche Anwendung der Gentechnik: Das Beispiel Umweltschutz

Gentechnik kann auch beim Einsatz für Zwecke des Umweltschutzes auf einer ausgebauten biotechnischen Basis fußen (144). Neben der biologischen Schädlingskontrolle durch Bakterien

und Viren werden in breitem Umfange die Fähigkeiten von Bakterien zu enzymatischem Stoffabbau, zur Aufspaltung und Überführung von Schadstoffen in unschädliche oder weiter verarbeitbare Stoffe genutzt. Haupteinsatzort dieser Technik ist bislang die Kläranlage, aber auch die Beseitigung von Ölteppichen ist eine gut sichtbare Anwendung biotechnischer Potentiale im Bereich des Umweltschutzes. Außerdem, aber noch nicht über das Labor hinausgekommen, ist die Nutzung der Stoffumwandlungseigenschaften von natürlich vorhandenen Bakterien für Zwecke des präventiven Umweltschutzes, z.B. zur Entschwefelung von Kohle.

Nun bietet sich die Möglichkeit, diese Eigenschaften durch gezielte gentechnische Eigenschaften zu optimieren, also den Umwandlungsprozeß zu effektivieren oder ihn auf Stoffe auszuweiten, die nicht im Spektrum der natürlich vorkommenden Organismen enthalten sind. Drei Wege sind dabei denkbar:

- die gentechnische Kombination von verschiedenen Mikroorganismen, die bereits jetzt für ökonomische Zwecke eingesetzt werden, z.B., um sie an bestimmte Umweltbedingungen anzupassen oder mehrere Umwandlungsprozesse durchführen zu lassen;
- die Übertragung von Fremdgenen auf Hefe- oder Säugerzellen;
- die Einschleusung völlig neukonstruierter Nukleinsäuren ("synthetische Biologie") (145).

Erfolge bei diesen Eingriffsmöglichkeiten bedürfen mehrerer Voraussetzungen: Die Struktur des Stoffs, den es umzuwandeln und abzubauen gilt, muß zur enzymatischen Ausstattung des Mikroorganismus' passen, und es müssen geeignete physiko-chemische Bedingungen wie Temperatur, Säuregrad, Konzentrationsgrad des abzubauenen Stoffes usw.herrschen. Von daher kann es im Labor zu anderen Ergebnissen kommen als unter Praxisbedingungen, also in geschlossenen Systemen, Kläranlagen oder im Freiland. Hier liegen auch etliche Risiken verborgen: So kann der Einsatz von Bakterien unvorhergesehene Wirkungen wie Kombinationseffekte, Anpassungen an veränderte Umwelten, neue Stoffwechselprodukte, Aktivierung anderer Gene u.a.m. zeitigen.

Von daher sind die Anforderungen an Bakterien, die für Zwecke im Umweltbereich eingesetzt werden sollen, vielfältig und nicht leicht zu erfüllen. Die Forschung steht hier noch vor großen Aufgaben, deren Bewältigung nicht zu terminieren ist.

Die Empfehlungen der GEN beziehen sich auch hier schwergewichtig auf Forschung, insbesondere um Verfahren mit gentechnisch optimierten Organismen zum Abbau von Schadstoffen zu entwickeln (146). Zugleich wird empfohlen, mit den gentechnisch veränderten Organismen erste Erfahrungen in geschlossenen Einheiten zu sammeln (Fermentern). Die Frage der Freisetzung wird im Bericht gesondert behandelt.

Es ist diesem Berichtsteil anzumerken, daß er auf den Entwurf einer Mitarbeiterin aus dem Sekretariat zurückgeht, die die Risiken eines Einsatzes gentechnisch veränderter Organismen für Zwecke des Umweltschutzes weit höher einschätzt als die Chancen und die außerdem die Probleme von Freisetzungen als prinzipiell nicht beherrschbar ansieht. Dies wird in zweierlei Hinsicht deutlich: Zum einen sind im Gegensatz zu anderen Berichtsteilen, wie z.B. dem Abschnitt zur Freisetzung selbst, die Risiken sehr viel detaillierter und vielfältiger beschrieben. Entschärft wird dies

zum Teil dann mit lakonischen Sätzen: "Diese Eigenschaften (gemeint ist hier die weithin unerforschte Möglichkeit toxischer Wirkungen aufgrund von Neukombination; G.V.) können im Prinzip untersucht werden" (147) - Aussagen, denen man ihren Charakter als nachgeschobene Relativierungen deutlich ansieht. Man hatte also die Vorlage aufbereiten müssen, um ihr den negativen "Sound" zu nehmen, ohne aber den gesamten Inhalt korrigieren zu können (148).

Zum zweiten werden in diesem Berichtsteil nicht-gentechnische Alternativen in einem vergleichsweise breiten Umfang und an vergleichsweise bevorzugter Stelle behandelt: Eine Alternative zur gentechnischen Optimierung ist die Züchtung von Mikroorganismen mit bestimmten erwünschten Eigenschaften unter Verwendung biochemischer Methoden, also ohne gentechnische Neukombination von Nukleinsäuren. In den Empfehlungen wird vorgeschlagen, die "Suche nach in der Natur vorhandenen „Spezialisten, unter den Mikroorganismen, die... umweltschädigende Substanzen effektiv abzubauen, in der Lage sind, zu intensivieren und entsprechende Stammsammlungen zu fördern." (149)

Hier kann die Nützlichkeit nur perspektivisch gezeigt werden, und sie hat sich zu bewähren gegenüber der Nützlichkeit biotechnischer Alternativen. Insofern zeigt dieser Berichtsteil über das inhaltliche Moment einer nützlichen Anwendung der Gentechnik hinaus auch, welcher Spielraum den kritischen Positionen im Sekretariat eingeräumt wurde.

5.4.3. Entwicklungsprobleme der Gentechnik: Das Beispiel Arbeitssicherheit

Die Gentechnik-Enquete hat in ihrer Arbeit einige zentrale Fragen identifiziert, die für mehrere Anwendungsbereiche von Belang sind. Es sind also keine Fragen, die sich speziell für den Bereich etwa "Tierproduktion" stellen, oder die an die "Humangenetik" gebunden wären. Die GEN hat diese Fragen deshalb auch "Querschnittsthemen" genannt. Sie hat darunter so unterschiedliche Dinge wie die Wirkungen von Gentechnik auf die Dritte Welt und die Folgen von Freisetzung subsumiert. Diese Fragen bekommen ihre besondere Brisanz durch das derzeitige Stadium der Gentechnik: Gentechnische Methoden haben erst an sehr wenigen Stellen außerhalb der Forschung unter Beweis stellen können, daß sie innovative Potentiale darstellen. Um sie zum innovativen Teil gesellschaftlicher Praxis werden zu lassen, zu einem Teil der Arbeits- und Lebensprozesse, der sich in diese Prozesse zugleich einfügt und sie verändert, dazu ist noch ein erheblicher Entwicklungs- und Anpassungsaufwand erforderlich, der erhebliche Fragen aufwirft und deren politischer Charakter es verbietet, ihre Beantwortung den Financiers, Auftraggebern, Unternehmen, Forschern, Anwohnern usw. alle in zu überlassen.

Ich habe deshalb diesen Teil der Kommissionsarbeit als Arbeit an Entwicklungsproblemen der Gentechnik auf der Schwelle zur Innovation aufgefaßt. In ihrer Auswahl der relevanten Fragen konzentriert sich die GEN auf möglichst präzise benennbare und abgrenzbare Folgen; sie legt von daher das Schwergewicht auf die materiell-energetische Dimension.

Ein anschauliches Beispiel für die Entwicklungsprobleme, denen auch die GEN besondere Aufmerksamkeit zollte, bietet die Aufgabe, aus den gentechnischen Labormethoden praxistaugliche

Produktionsverfahren zu entwickeln (150). Bei dem Übergang zu den entsprechenden Volumina und Prozeßtypen stellen sich ganz neue Risiken, die ich am Beispiel der Arbeitssicherheit illustrieren möchte. Denn durch die Einführung von Produktionsverfahren, denen gentechnisch veränderte Organismen und Viren eine neue Dimension verleihen, stellt sich auch die Frage nach der Arbeitssicherheit neu. Nachdem sich die Sicherheitsdiskussion lange auf die Laborarbeit mit gentechnisch veränderten Organismen konzentrieren konnte, gilt es nun, die Sicherheitsprobleme auf industrieller Stufe zu klären.

a) Gegenwärtige Regelung

Die wachsende Bedeutung biotechnischer Verfahren weist zunächst gegenüber den herkömmlichen chemischen Verfahren vom Sicherheitsstandpunkt einige verfahrenstechnische Vorzüge auf: Es sind z.B. gemeinhin niedrigere Temperaturen und ein niedrigerer Druck notwendig. Durch die Verwendung von Organismen treten bei biotechnischen Produktionsverfahren aber spezifische Risiken auf, die je nach Art des Organismus bzw. Virus variieren, z.B. nach dem Grad von dessen Pathogenität. Aber weder die Nutzung apathogener Organismen in der Nahrungsmittelproduktion noch die Nutzung pathogener Organismen in der Pharmaproduktion - vor allem zur Produktion von Impfstoffen - werfen bislang unlösbare Probleme auf. Im zweiten Falle existieren eine langjährige Erfahrung und ein durch das Bundesseuchengesetz bzw. durch Rechtsverordnungen geregelter Genehmigungs- und Kontrollablauf, die den Sicherheitsstandard hoch und die Risiken klein halten. Dies ist an der Zahl der Unfälle abzulesen.

Bei der Arbeit mit gentechnisch modifizierten Organismen wird Neuland betreten. Innerhalb dieses Neulandes stellt der Übergang auf die Produktionsebene noch einmal erhöhte Anforderungen, vor allem aufgrund der Größenordnungen von Pilotanlagen und Großproduktionsstätten, die andere Werkstoffe, andere Sicherheitsvorkehrungen und andere Kontrollmechanismen erfordern. Auch diese neue Stufe ist durch die ZKBS-Richtlinien geregelt, denen in der letzten Novellierung Vorkehrungen für eine Produktionsebene hinzugefügt wurden - hier definiert als Experimente, die mit einem Kulturvolumen von größer als zehn Liter umgehen. Auf Grundlage dieser Richtlinien wurden Projekte mit gentechnisch veränderten Organismen nach ihrer Gefährlichkeit klassifiziert und entsprechende Sicherheitsstufen vorgeschrieben. Die einzelnen Sicherheitsstufen differenzieren sich nach gestaffelten Sicherheitsvorschriften für die Labor- bzw. Produktionsraumausstattung und für die verwendeten Verfahren. Sie enthalten außerdem unterschiedliche Anforderungen an die biologische Sicherheit, also Vorschriften, mit welchen Stämmen gearbeitet werden darf, was als Empfängerorganismen und als Vektoren benutzt werden darf. Dabei dienen als Auswahlprinzipien sicherheitsfreundliche Eigenschaften wie Erkennbarkeit oder begrenzte Überlebensfähigkeit. Sicherheit wird also durch ein biologisches und ein physikalisches Containment (151) - Zurückhaltung der möglicherweise schädlichen Stoffe durch biologische bzw. physikalische Vorkehrungen - zu gewährleisten versucht. Dieses wird bei einem Produktionsvorhaben durch ein Zulassungsverfahren unter Aufsicht des Bundesgesundheitsamtes überprüft. In der Vergabe der jeweiligen Si-

cherheitsstufe besteht Spielraum. Darüberhinaus sind für die Beschäftigten bestimmte Qualifikationen gemäß der jeweiligen Sicherheitsstufe und für die Einrichtung bestimmte organisatorische Maßnahmen vorgeschrieben. Damit sind auch eine nicht-technische, nämlich eine kognitive und eine organisatorische Sicherheitsdimension in den Vorschlägen enthalten.

Die Sicherheitsrichtlinien wurden während der Laufzeit der GEN novelliert. Dabei sind einige Anforderungen heruntergeschraubt worden, so daß nun die Insulinproduktion mit gentechnisch veränderten Organismen unter "LP1-Bedingungen" erfolgen kann; d.h., eine "Freisetzung lebender Organismen muß nicht mehr verhindert werden, sondern ist auf ein Mindestmaß zu reduzieren" (152). Allerdings ist auch bei LP1 der Arbeitsbereich so zu konstruieren, daß bei einem Unfall, also bei einem potentiellen Austreten des gesamten Inhalts, innerhalb des Arbeitsbereichs aufgefangen werden können.

b) Die Prämissen der Gentechnik-Enquete

Die Kommission (153) ging von der Grundposition aus, daß die "sicherheitstechnischen Erfahrungen" aus der industriellen Anwendung klassischer Biotechnik zeigen, "daß es im Prinzip möglich ist, Risiken sogar beim Umgang mit hochpathogenen Organismen ausreichend zu kontrollieren" (154).

Anhand bisheriger Erfahrungen mit gentechnisch veränderten Organismen bzw. Viren ließe sich **nicht** zeigen, daß undefinierbare Gefahrenpotentiale mit einer Verwendung einhergehen (155). Unter den restriktiven Sicherheitsbedingungen der ersten Jahre gentechnischer Experimentierarbeit wurde, so resümiert die GEN in ihrem Bericht, "implizite Sicherheitsforschung" betrieben, d.h. man beantwortete in der praktischen Arbeit Fragen der Sicherheitsnotwendigkeit und -möglichkeit. Unvorhergesehene, unbekannte Gefahrenpotentiale sind dabei nicht entdeckt worden, was man "theoretisch vorsichtig extrapolieren (kann)" (156). Insgesamt hat sich so ein hoher Stand der Sicherheit in biologischer, in physikalisch-technischer und in organisatorischer - Stichwort: Zulassungsverfahren - Hinsicht auch für gentechnische Arbeit ergeben.

Aus dieser empirischen Erfahrung wird die Faustformel abgeleitet: "Alles das ist sicher, wovon auch die Ausgangsmaterialien sicher sind." (157) Das Restrisiko - eventuelle synergetische Effekte - sei "akzeptabel" (158).

Für die Kommission war nicht die Frage maßgebend, **ob** die in nächster Zeit beabsichtigten Produktionsverfahren mit gentechnisch veränderten Organismen sicherheitstechnisch beherrscht werden, sondern **welcher Grad** der vorhandenen Sicherheitsvorkehrungen für die jeweilige Produktion angemessen und notwendig ist. Strittig war, bei welchen Organismen, Vektoren und Verfahren die existierenden Vorschriften für den Umgang mit pathogenen Organismen angewendet werden sollen und wo "die ohnehin üblichen Standards industrieller Hygiene (genügen)" (159). Das heißt, die Kommission ging davon aus, daß ein ausreichendes Arsenal an Sicherheitsvorkehrungen zur Verfügung steht. Die Auseinandersetzung in der GEN dreht sich um die Frage: Wann

ist welche Stufe der Sicherheitstreppe vorzuschreiben? Die Entscheidung darüber ist von großer Bedeutung für die Rentabilität des jeweiligen Vorhabens.

Vor allem ist durch die Diskussion der politische Charakter dieser Frage offengelegt: Es ist keine Frage der Entwicklung von Sicherheitstechnik, sondern eine Frage der Entscheidung, welche der existierenden sicherheitstechnischen Möglichkeiten vorgeschrieben wird. Diese Wahl wiederum ist an Wissen über das jeweilige Risikopotential geknüpft, das allerdings noch in unzureichender Weise zur Verfügung steht. Die politische Entscheidung ist also nach wie vor eine, die mit Unsicherheit zu kämpfen hat.

c) Die Schlußfolgerungen der Gentechnik-Enquete

Auf Grundlage dieser Prämissen hat die GEN in einigen Fällen den Rückzug aus vorsichtigen Regelungen gedeckt, bei anderen Vorschriften zum Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen aber gegen eine Lockerung plädiert oder sogar schärfere Restriktionen gefordert (160). Von großer politischer Bedeutung ist, daß die GEN keine grundsätzlichen Bedenken dagegen äußert, daß gentechnisch veränderte Organismen und Viren in der Produktion benutzt werden. Sie übt also keine grundsätzliche Kritik an der Richtung, in der die Sicherheitsrichtlinien novelliert wurden. Die GEN ging von diesem Fundament aus und machte über die Richtlinien hinausgehende konkrete Vorschläge für die Sicherheit in biologischer, physikalisch-technischer und sozial-organisatorischer Hinsicht (161).

d) Zum Stellenwert des Themas Arbeitssicherheit

Die GEN hat mit dem Berichtsteil zur Arbeitssicherheit versucht, an der Schwelle zur industriellen Nutzung Regelungen zu empfehlen, die im Dreieck von Rentabilität der Produktion, Sicherheit der Beschäftigten und Glaubwürdigkeit von Politik eine konsensfähige Fassung der Auflagen ermöglichen sollen (162).

Die Arbeitssicherheit ist von der GEN zu einem ihrer zentralen Themen gemacht worden; damit befanden sich die beteiligten Vertreter industrieller Beziehungen in einer Schlüsselrolle. Es glückte ihnen, untereinander Konsens über die notwendigen Maßnahmen zu erzielen, dann die anderen Kommissionsmitglieder einzubeziehen und so das Ergebnis weitgehend zu determinieren.

Ihre Bemühungen gründeten in der Sorge, daß die zarte Pflanze "Nutzung der Gentechnik in bioindustriellen Produktionsverfahren" entweder von den bunten Blütenträumen oder von schwarzen Visionen erdrückt wird. Die industrielle Nutzung sollte aus der generellen Debatte um Wohl und Wehe der Gentechnik quasi ausgefädelt werden; denn es droht der industriellen Nutzung ein schlüpfriger Pfad wachsender Unsicherheit. Nicht nur die Vertreter industrieller Interessen befürchten,

- daß Unsicherheit über die generellen Ambivalenzen von Technik sich in wachsender Unsicherheit über die Technisierung von Leben kristallisiert;

- daß sich dies vor allem in Unsicherheit über die Nutzung neukombinierter Nukleinsäuren niederschlägt;
- daß dabei auch die industrielle Anwendung des technischen Potentials in Mitleidenschaft gezogen wird;
- daß dabei nicht mehr unterschieden wird zwischen den Sicherheitsanforderungen, die für Laborarbeiten mit unbekanntem und hochpathogenen Organismen erforderlich sind, und den Sicherheitsanforderungen, wie sie für Produktionsverfahren mit gut bekannten und harmlosen Organismen ausreichen;
- daß eventuell sogar die Arbeiten mit nicht-gentechnisch veränderten Mikroorganismen in ein einmal in Gang gesetztes Regelungskarussell einbezogen werden.

Eine wachsende öffentliche und politische Unsicherheit kann in diesem Bereich sehr schnell auf die Rentabilität durchschlagen. Darum war die Devise der Vertreter industrieller Interessen: soweit wie möglich differenzieren und in den einzelnen Bereichen regeln, was zu regeln ist. Und, damit sich deutsche Tüchtigkeit nicht selbst ein Bein stellt, gilt es, Auf internationaler Ebene, "zumindest jedoch auf EG-Ebene" (163), die Sicherheitsvorschriften zu harmonisieren.

5.4.4. Entwicklungsprobleme der Gentechnik: Das Beispiel Freisetzung

Intensiv wird in der Öffentlichkeit die Frage der gezielt durchgeführten Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen diskutiert. Ob dies überhaupt und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und bei welchen Nutzenerwartungen, zulässig sein sollte, darüber wird erbittert gestritten. Meilensteine dieser Auseinandersetzung bilden durchgeführte und geplante Freilandversuche mit gentechnisch veränderten Bakterien und Pflanzen (164):

- 1987 wurde das erste Freisetzungsexperiment der Welt mit den sogenannten Eis-Minus-Bakterien in Kalifornien gestartet: Ein gentechnisch veränderter Bakterienstamm soll verhindern, daß Niederschlag auf Pflanzen gefriert, und damit die Pflanze vor Frostschäden schützen. Kritiker befürchten von einer massenhaften Freisetzung Auswirkungen auf das Klima.
- 1988 wurde das erste europäische Freisetzungsexperiment mit dem Ziel einer verbesserten Schädlingsbekämpfung in Schottland durchgeführt.
- 1988 stellte das Max-Planck-Institut für Pflanzenforschung den Antrag beim Bundesgesundheitsamt, mit gentechnisch veränderten Petunien einen Freilandversuch starten zu dürfen (165). Die ZKBS beriet den Antrag, stimmte ihm unter Auflagen einstimmig zu, und das BGA genehmigte im Benehmen mit der Biologischen Bundesanstalt und dem Umweltbundesamt den Versuch. Aufgrund der öffentlichen Diskussion, die darüber entbrannte, verzichtete das Max-Planck-Institut auf die Durchführung des Versuchs im Jahr 1989 und plant nun die Freisetzung für das Jahr 1990. Diese Verschiebung beruht auch auf der Hoffnung, sich bis dahin mit den örtlichen Behörden, die bei der Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens relevant werden könnten, zu einigen (166).
- Weitere Anträge auf Freisetzung, u.a. im Rahmen von Projekten der öffentlich geförderten Sicherheitsforschung, werden derzeit in der Bundesrepublik vorbereitet (167).

Eindeutig setzt die Forschung derzeit zu einem Sprung an, der auch für den politischen Aspekt der Gentechnik insgesamt entscheidende Bedeutung hat. Dieser Sprung kristallisiert in der Ausein-

andersetzung um die Freisetzung. In dieser Situation schickte sich die GEN an, eine einvernehmliche Regelung für die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen zu entwerfen.

a) Die Position der Kommission

(aa) Die Kommission fundiert ihre Empfehlungen zur Freisetzung auf drei **Säulen**:

- Sie differenziert den Komplex der Freisetzung anhand der dabei jeweils freigesetzten Organismen, also in Freisetzung von Viren, Mikroorganismen, Pflanzen und Tieren. Sie fällt ein organismusspezifisches Urteil.
- Sie leitet diese spezifischen Urteile aus einer umfassenden Aufarbeitung des jeweiligen Wissensstandes ab.
- Sie wägt jeweils Kosten und Nutzen einer Freisetzung ab und bekommt dadurch Spielraum für Kompromisse bei den Empfehlungen.

(ab) Daraus folgen im einzelnen folgende **Empfehlungen**:

- Viren: Die Kommission erachtet eine Freisetzung als gefährlich, da das Verhalten von Viren nicht vorhersagbar ist (Rekombination, Mutation etc.), und empfiehlt, die Freisetzung zu untersagen (168). Aber der Nutzen rechtfertigt die Inkaufnahme von Risiken in bestimmten Fällen, wie z.B. bei der Impfung, wo wir bewußt und mit langer Erfahrung eine Freisetzung von - allerdings nicht gentechnisch veränderter - Viren akzeptieren. Für diesen Zweck empfiehlt die GEN eine Ausnahme von dem Freisetzungsverbot für Viren; sie erwartet sogar einen Sicherheitsgewinn durch die Freisetzung gentechnisch veränderten Viren bei Impfungen im Vergleich zum Gebrauch der für die Impfung gewöhnlich benutzten Erreger, da es gentechnisch grundsätzlich möglich ist, Viren ihre Vermehrungsfähigkeit zu nehmen und mit diesen Stämmen die Impfungen durchzuführen.

Einen weiteren Ausnahmefall stellen die Baculo-Viren dar, die als gut untersucht gelten und für den Pflanzenschutz erhebliche Bedeutung haben. Die Kommission empfiehlt, nach der Auswertung von Versuchen im Gewächshaus eine Freisetzung in diesem speziellen Fall zuzulassen (169).

- Mikroorganismen: Auch hier hält die Kommission eine Freisetzung für nicht kontrollierbar; entsprechend hoch schätzt sie die Risiken ein. Daraus zieht sie einen nach der Art der gentechnischen Veränderung differenzierten Schluß: Für die Freisetzung von Mikroorganismen, in die ein Gen eingefügt wurde, schlägt sie ein Moratorium vor, das nach fünf Jahren unter Beteiligung des Bundestages überprüft werden soll. Die Frist soll für ein Programm zur Sicherheitsforschung genutzt werden, um die neuerliche Entscheidung über die Freisetzung dieser Klasse von Mikroorganismen auf ein breiteres Fundament zu stellen (170). Für die Freisetzung von Mikroorganismen, denen ein Gen entfernt wurde, und für die Freisetzung von gentechnisch nicht veränderten, aber gezielt gezüchteten Mikroorganismen schlägt die Kommission ein aufwendiges Genehmigungsverfahren vor, in dem z.B. auch jeweils die Frage geprüft werden soll, ob alternative Methoden zur Verfügung stehen.
- Pflanzen: Die Kommission sieht bei der Freisetzung von gentechnisch veränderten Pflanzen die Gefahr ökologischer Veränderungen, die z.B. auf dem Gentransfer von gentechnisch veränderten Nutzpflanzen auf Wildpflanzen beruhen. Hier sei aber die Wirkung des jeweils ausgebrachten Gens von Belang und nicht, ob zuvor gentechnische Veränderungen am Genom der Pflanze vorgenommen worden sind. Die Kommission kann also kein spezifisches Gefahrenpotential der gentechnischen Veränderungen erkennen. Sie schlägt ein Genehmigungsverfahren vor, empfiehlt also selbst keine Verbote oder Einschränkungen.
- Tiere: Auch hier stehen ökologische Auswirkungen im Mittelpunkt, die aber nicht durch horizontalen Gentransfer hervorgerufen werden, sondern durch Vermehrung (vertikaler Gentrans-

fer) (171). Dementsprechend nimmt die Kommission eine je nach Kontrollierbarkeit der Vermehrung unterschiedliche Haltung ein. Keine Bedenken hat sie z.B. bei gentechnisch veränderten Nutztieren, wenn der erwartete Nutzen den erwarteten Schaden übersteigt. Große Bedenken z.B. äußert sie bei der Freisetzung von gentechnisch veränderten Insekten, die vermehrungsfähig sind. Alle Freisetzungsexperimente mit Tieren sollen einem Genehmigungsverfahren unterworfen werden.

Die Kommission zielt also bei ihrer gestuften Behandlung der einzelnen Facetten von Freisetzung auf ein geordnetes Verfahren in entsprechend besetzten Gremien. Durch eine intensivierete Sicherheitsforschung ist die Ungewißheit in diesem Bereich so zu reduzieren, daß politische Entscheidungen in differenzierter Weise möglich werden. Sie setzt dabei auf eine einzelfallbezogene Prüfung der Vorhaben in autorisierten Gremien, denen in allgemeiner Weise Grenzen gesteckt sind.

b) Divergierende Positionen

Dieser differenzierte Konsens ist das Ergebnis eines langwierigen und intensiven Ringens um eine einvernehmliche Regelung. Die Abstufung in den Empfehlungen, die vielfältigen Ausnahmen und Sonderregelungen, die Unterschiede, die gemacht wurden - alles dies deutet darauf hin, daß in den Empfehlungen zur Freisetzung unterschiedliche Ausgangspositionen auf dem Wege eines Kompromisses zusammengeführt werden mußten. So wurden dem Molekularbiologen Winnacker von der Kommission einige Ausnahmen und Formulierungen zugestanden, um seine Zustimmung zu den weitergehenden Forderungen, wie z.B. dem Moratorium bei Mikroorganismen, zu erreichen. Sicherlich steht z.B. Winnacker nicht hinter jeder der Empfehlungen und Einschätzungen, die im Kapitel Freisetzung versammelt sind. Vieles hält er für übertrieben und unnötig. Aber er hat sich um des Konsenses willen auf das ganze Paket eingelassen und konstruktiv an einem Kompromiß gearbeitet (172). Insofern divergieren seine Auffassungen zwar von der im Bericht niedergelegten Position, aber daß dies nicht zu erkennen ist, entspringt Überlegungen politischer Zweckmäßigkeit. Außerdem konnte er eine Reihe von Essentials wahren: Vor allem setzte er durch, daß in der Frage der Freisetzung nach Organismen differenziert wurde und daß dabei in erster Linie die Eigenschaften der freigesetzten Organismen berücksichtigt wurden und nicht ihr "natürlicher" oder "künstlicher" Ursprung (173). Außerdem hat er eine Reihe von Ausnahmeregelungen durchsetzen können, vor allem für die bereits genannten Baculo-Viren. In diesem Falle hat sich die übergroße Mehrheit der Kommission davon überzeugen lassen, daß die gemeinhin geäußerten Einwände gegen eine Freisetzung von Viren in diesem Falle nicht greifen, da die Wirtsspezifität dieser Viren ein Äquivalent für die sonst geforderten Sicherheitsvorkehrungen darstellen (174).

Ein sensibles Management hat gerade in diesem heiklen Punkt eine weitgehende Einhelligkeit in der Kommission erreicht. Hier sind insbesondere van den Daele mit inhaltlichen Kompromißvorschlägen und der Vorsitzende durch strukturierende und organisierende Beiträge hervorzuheben (175). Catenhusen setzte dabei auf die bewährte Argumentationsfigur, die Ueberhorst im Zusammenhang der Empfehlung zur Inbetriebnahme des SNR entfaltet hatte: Eine Grundsatzentscheidung sei jetzt weder nötig noch möglich. Um sie fällen zu können, bedarf es der Reduktion von

Ungewißheit, also vermehrter Forschung und sorgfältiger Experimente. Dazu bedarf es der Zeit und damit des Aufschubs einer Entscheidung.

Die Einhelligkeit der Kommission hatte allerdings zwei Ausnahmen: Nicht eingebunden in den Konsens waren die andere Naturwissenschaftlerin in der Kommission und die Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion.

(ba) Die eine divergierende Position ist im Bericht nicht zu erkennen. **Gisela Nass-Hennig** lehnte in der 40. Sitzung eine Freisetzung von Mikroorganismen grundsätzlich ab (176) und kündigte noch in der 50. Sitzung ein Sondervotum zur Freisetzung von Viren an, die sie aus grundsätzlichen Erwägungen keinesfalls als verantwortbar einschätzte (177). Sie setzte sich damit in Gegensatz zur Kommission und insbesondere zu dem anderen Molekularbiologen in der GEN, zu Winnacker. Es kam dann nicht zu einem Sondervotum, weil sie kurz vor Ende der Beratungen verstarb.

(bb) Eine weitere divergierende Position ist im Bericht sehr deutlich zu erkennen. Im Sondervotum der "**Grünen**"-Fraktion wird jegliche Freisetzung abgelehnt. Dies wird begründet aus den ökologischen und medizinischen Gefahren bei Viren und Mikroorganismen einerseits und aus den "fragwürdige(n) Nutzungsziele(n)" (178) bei Pflanzen und Tieren andererseits. Diese Ablehnung wird nicht weiter differenziert nach Organismen, Verfahren, Nutzensvarianten oder nach Arten der Veränderung des Genoms. Auch Sicherheitsforschung zu ökologischen Risiken soll demnach ohne Freisetzung auskommen. Die Schlußfolgerung daraus: Verbot der Freisetzung ohne Ausnahme.

c) Die weitere Diskussion um die Freisetzung

Soweit die Position der Kommission einschließlich ihrer divergierenden Flügel. Wie nun entwickelte sich im Anschluß an die GEN die Diskussion um Freisetzung? In der Öffentlichkeit ist Freisetzung nach wie vor **das** Thema im Zusammenhang von Gentechnik, wenn es einmal nicht um Anwendung am Menschen geht. Ich will an dieser Stelle einmal exemplarisch den Konsens der GEN einbetten in die weitere politische Auseinandersetzung um die Regulierung der Gentechnik. Ich werde diese weitere Diskussion um Freisetzung festmachen an den Bestimmungen, die in den Entwürfen für ein Gentechnik-Gesetz für Freisetzung vorgesehen waren.

(ca) Zum Zeitpunkt der Kommission galten die "**Richtlinien zum Schutz vor Gefahren durch in-vitro neukombinierte Nukleinsäuren**". Diese Verordnung regelt in mehrfach novellierter Fassung die Arbeit der Gentechniker.

Dort wird ein Verbot für Freisetzung ausgesprochen, aber es sind Ausnahmen möglich, die über ein Verfahren beim Bundesgesundheitsamt beantragt werden müssen und über die vom Bundesgesundheitsamt nach Beratung durch die ZKBS im Einvernehmen mit der Biologischen Bundesanstalt entschieden wird (179). Ein einziger Antrag ist - wie oben geschildert - bereits entschieden worden, weitere werden vorbereitet.

(cb) Die Forderung der GEN nach einem Moratorium stieß in der Öffentlichkeit auf **Kritik** von allen Seiten. Den einen erschien es zu kurz gegriffen (180), den anderen erschien es unsinnig (181). Dieser Empfehlung war kein Umsetzungsereignis beschieden. In den politischen Gremien rückte man bei der Arbeit an einer gesetzlichen Regelung von der Empfehlung des Moratoriums ab (182).

(cc) Die **Entwürfe** eines **Gesetzes** zur Regelung von Fragen der Gentechnik (183) sahen ein Genehmigungsverfahren für Freisetzen vor, erlauben grundsätzlich also entsprechende Experimente. Auch hier soll das Bundesgesundheitsamt - mit entsprechender Aufstockung seiner Kapazitäten - zuständig sein, das sich auf das Beratungsergebnis der ZKBS stützt und im Einvernehmen mit der Biologischen Bundesanstalt und dem Umweltbundesamt entscheidet (184). An die Antragsteller werden detaillierte Anforderungen gestellt (185). Ausnahmen von der Genehmigungspflicht werden durch Rechtsverordnung ermöglicht (186). Die Gesetzentwürfe sehen explizit eine Einbeziehung der Öffentlichkeit bei Projekten einer bestimmten Risikostufe (187) vor.

Diese in Aussicht genommene Regelung hat offensichtlich wenig mit den Empfehlungen der GEN zu tun: Einerseits werden der Differenzierungsgrad und der Moratoriumsgedanke der Kommissionsvorschläge hier nicht nachvollzogen, andererseits kennt die Kommission die Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Genehmigungsverfahren nicht.

5.4.5. Rechtliche Regelungen

Ein dritter inhaltlicher Schwerpunkt der GEN gewann im Zuge ihrer Beratungen immer größere Bedeutung: die Vorschläge zur rechtlichen Regulierung. Ich greife als Beispiele für diesen Beratungskomplex drei Fragen heraus, bei denen es sich die GEN nicht leicht gemacht hat (188):

- Sollen die Sicherheitsrichtlinien gesetzlich verankert werden, oder sollen sie weiterhin den Status einer Verordnung haben?
- Wie soll die Haftung für Schäden aus Experimenten mit gentechnisch veränderten Organismen und Viren geregelt werden?
- Wie soll gewährleistet werden, daß die Anwendung gentechnischer Verfahren in der medizinischen Forschung sich innerhalb ethischer Grenzen bewegt?

a) Zur gesetzlichen Fundierung der Sicherheitsbestimmungen

(aa) **Zur Ausgangssituation:** Die Frage nach der Sicherheit wurde zum Zeitpunkt der GEN durch die "Richtlinien zum Schutz vor Gefahren durch in-vitro neukombinierte Nukleinsäuren" beantwortet. Diese sahen ein gestaffeltes System von biologischen und technischen Sicherheitsstufen vor, mit dem gewährleistet werden sollte, daß die Schäden aus eventuellen Freisetzungen von gentechnisch veränderten Organismen auf ein Mindestmaß reduziert werden. Experimente, die unter die hohen Stufen des Sicherheitssystems fallen, mußte durch die "Zentrale Kommission für die

biologische Sicherheit" genehmigt werden. Andere mußten nur angezeigt werden. Für Produktionsprojekte, definiert dadurch, daß die Volumina die Größe von zehn Litern übersteigen, galt ein besonderes Verfahren. Einige Experimente waren verboten, wobei im Falle der ebenfalls grundsätzlich verbotenen Freisetzungsexperimente - wie ausgeführt - Ausnahmen durch das Bundesgesundheitsamt möglich waren. Verboten war ebenfalls in den Richtlinien die gentechnische Veränderung von menschlichen Keimbahnzellen. Für die Durchführung der gestatteten Experimente enthielten die Richtlinien Vorschriften über die Qualitäten des Projektleiters und sehen die Berufung eines "Beauftragten für die biologische Sicherheit" vor.

Die Richtlinien sind 1979 in Kraft gesetzt und seitdem mehrfach revidiert worden, zuletzt im Mai 1986, also ein halbes Jahr vor Ablauf der Kommission. Dabei wurden jeweils die Veränderungen in der praktischen gentechnischen Arbeit berücksichtigt, d.h. es wurden die Sicherheitsanforderungen den gewachsenen Erfahrungen angepaßt, sie wurden also gelockert. Außerdem wurden neue Ziele und neue Verfahren einbezogen. Ein Beispiel ist die genannte Produktionsebene.

Die Richtlinien waren für die mit Bundesmitteln geförderte Forschung verbindlich; in übrigen Bereichen - Landesförderung, Industrieforschung - galten sie durch Übernahme bzw. freiwillige Selbstbindung. Das Inkrafttreten des Gentechnikgesetzes 1990 hat auch den Erlaß einer entsprechend veränderten Rechtsverordnung zur Sicherheit notwendig gemacht. Dies ist ebenfalls zum 01.07.1990 geschehen. An dieser gesetzlichen Fundierung hat die Gentechnik-Enquete mitgewirkt.

(ab) Im Bericht der Gentechnik-Enquete findet sich nun folgende **Argumentation** (189): Das Instrument der Richtlinien und ihr Inhalt haben sich bewährt; sie sollten aber nicht mehr nur für die vom Bund geförderten Projekte gelten, sondern allgemein verbindlich werden. Eine Begründung dafür wird nicht explizit gegeben. Der Regelung einen allgemeingültigen Charakter zu verleihen, wirft aber rechtliche Probleme auf. Die Verbote von Experimenten und die Vorschriften zur Durchführung der erlaubten Experimente stellen einen Eingriff in die Berufsfreiheit dar; das Verbot ist explizit eine Einschränkung der Forschungsfreiheit. Beides ist rechtlich möglich, kann aber nicht auf einem bloßen Verordnungswege geschehen, sondern bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die nach Auffassung der Kommission in Bundeskompetenz fällt (190).

Ein oft gemachter Einwand gegen eine gesetzliche Regelung ist die Inflexibilität einer solchen Festschreibung. Die Kommission schlug deshalb auch eine Teilung vor:

- Ein Gesetz schaffte die Grundlagen der Regelungen insoweit, als klargestellt würde, **daß** gentechnische Verfahren angewendet werden dürfen und **daß** bestimmte Fälle verboten werden können; **daß** Registrierungspflicht besteht und **daß** Genehmigungen einzuholen sind, nach welchen grundlegenden Kriterien sie erteilt werden und **daß** Gewerbeaufsicht, Bundesgesundheitsamt und ZKBS dabei eingebunden sind; **daß** die Administration ermächtigt wird, die Details durch Verordnung zu regeln und **daß** bei Verstoß gegen die in Verordnung niedergelegten Richtlinien Sanktionen verhängt werden können.
- Rechtsverordnungen könnten dann auf dieser Grundlage erlassen werden und zwar so häufig und so schnell, wie es die Entwicklung erfordert. Der Novellierungsaufwand des Gesetzes hielte sich somit in Grenzen. Die Rechtsverordnungen enthielten diejenigen Bestimmungen, die in den heute geltenden "Richtlinien" enthalten sind und die nicht notwendig im Gesetz geregelt werden müssen. Beispiele sind die Anforderungen an die Sicherheit und an die Ausbildung sowie die Ausstattung des Sekretariats und die Zusammensetzung der ZKBS.

Das Gesetz würde also den Rahmen schaffen und die "Detailregeln... in die bewegliche Ebene der Regulierung durch die Exekutive" (191) verlagern.

Wenn dies im Grundsatz so akzeptiert ist, stellt sich noch die Frage, wo die entsprechende gesetzliche Regelung verankert werden soll (192). Die Regelung in Form eines eigenständigen Gesetzes wurde wohl deshalb von der GEN nicht in Betracht gezogen, weil es die Kontinuität zu früheren Regelungsansätzen auf Referentenebene mit einem eigenständigen Gentechnologie-Gesetz hergestellt hätte. Es hätte damit eine in den Augen der GEN überdimensionierte Berücksichtigung der Sicherheitsprobleme bedeutet. Von daher lag es für die GEN näher, ein bestehendes Gesetz zu ergänzen. Die GEN schlug vor, das "Bundesseuchengesetz", in dessen Regelungsbereich "gewisse Parallelen" zu den "Richtlinien" fallen und das eine "gewisse Sachnähe" hat, in ein "Gesetz zur Regelung der biologischen Sicherheit" umzubenennen, es sozusagen sprachlich zu dekontaminieren und durch den erwähnten Rahmen für die Regelung im Bereich Neukombination von Nukleinsäuren zu ergänzen (193).

Die besondere Aufmerksamkeit der GEN galt den möglichen Sanktionen, mit denen Verstöße gegen die Richtlinien geahndet werden sollten. Hier wurde ein eigener Abschnitt eingerichtet. Die entscheidende Frage liegt darin, inwieweit Verstöße gegen den Stand von Wissenschaft und Technik strafrechtlich geahndet werden sollten. Dies kann sich nur auf die materielle Ebene der Sicherheitsmaßnahmen beziehen, wobei derzeit nur eine tatsächlich eingetretene Rechtsgutverletzung bei Dritten geahndet werden kann. Eine Gefährdung kann nicht geahndet werden. Aus präventiven Gründen und aus der Überlegung heraus, daß es oft nur vom Zufall abhängt, ob die Gefährdung zu einer tatsächlichen Verletzung wird, plädiert die GEN dafür, auch die Gefährdung durch Verstoß gegen die "Richtlinien", also durch die Nicht-Beachtung des Standes von Wissenschaft und Technik in der Gentechnik unter Strafe zu stellen. Dies soll jedoch nur dann geschehen, wenn

- tatsächlich der Verstoß eine Gefährdung mit sich bringt, also gefährlich war, und dies vorsätzlich oder fahrlässig geschah;

oder wenn

- es sich um Experimente handelt, die - auch wegen ihrer Gefährlichkeit - grundsätzlich verboten sind, und hier vorsätzlich gegen die Vorschriften verstoßen wurde, in diesem Falle also auch, wenn eine "abstrakte Gefährdung", aber keine tatsächliche Gefahr für ein Rechtsgut gegeben ist.

Nicht sanktioniert sollten also die Verstöße gegen die Richtlinien werden, bei denen keine reale Gefahr gegeben ist und wenn es sich dabei nicht um grundsätzlich verbotene Experimente handelt.

In diesem Kompromiß wurden auch die Vorgänge um eine Heidelberger Firma, die Experimente nicht angemeldet hatte, reflektiert (194).

Übersicht 23: Sanktionierung von Verstößen gegen die Sicherheitsbestimmungen

	Verstoß gegen Richtlinien mit der Folge...		
	Verletzung eines Rechtsguts	Gefährdung für ein Rechtsgut (reale Gefahr)	Keine reale Gefahr für ein Rechtsgut (abstrakte Gefahr)
mit Vorsatz	bereits jetzt strafbar	soll durchgängig strafrechtlich sanktioniert werden	soll nur bei grundsätzlich verbotenen Experimenten sanktioniert werden
ohne Vorsatz (fahrlässig)	bereits jetzt strafbar	soll durchgängig strafrechtlich sanktioniert werden	keine Sanktionen

(ac) Die **Diskussion in der Gentechnik-Enquete** zu diesem Punkt verlief vergleichsweise kontrovers: Zum einen wandte sich ein Teil der GEN gegen eine gesetzliche Regelung, da sie zu große Eingriffskompetenzen zu beinhalten, an frühere Zeiten anzuknüpfen und dem BMFT das Heft aus der Hand zu nehmen schien. Der Tenor dieser Argumentation war: Ein Gesetz ist sachlich nicht nötig und politisch nicht wünschbar.

Dem konnte der Rechtsexperte Deutsch - eine politisch unverdächtige und sachlich kompetente Quelle - entgegensetzen, daß sehr wohl eine juristische Notwendigkeit bestand, der Regelung eine gesetzliche Grundlage zu geben. Konsensfähig war dann die "naheliegende" Trennung von Gesetz und Verordnung, die allen Seiten der Argumentation gerecht wurde.

Zum zweiten sperrten sich insbesondere diejenigen Mitglieder, die generelle Befürworter der Gentechnik waren, gegen die Anbindung an das Bundesseuchengesetz, die ihnen sachlich nicht einleuchtete und politisch höchst mißlungen schien. Die Lösung war hier die Umbenennung des Bundesseuchengesetzes (195).

Zum dritten führte die Frage, ob Verstöße gegen die Sicherheitsrichtlinien strafrechtlich sanktioniert werden sollten, zu Kontroversen, die durch die geschilderte Differenzierung bereinigt werden konnten. Insbesondere der Begriff der Gefahr war dabei verwirrend und wurde unterschiedlich interpretiert.

Von daher konnte dieser Problembereich mit einer für alle tragbaren Lösung (196) abgeschlossen werden, wenn man vom Sondervotum der "GRÜNEN"-Fraktion absieht. Die "GRÜNEN" ziehen sich auf eine generelle Gegnerschaft zurück: Androhung von "Gefängnisstrafen" scheint ihnen nicht geeignet, der "kriminellen Energie einzelner Industrietäter", der "Chemieriesen", etwas entgegensetzen zu können, und sie ändert nichts an den "irreparablen Folgen". Von daher seien

"präventive Maßnahmen, z.B. Entwicklungs- und Produktionsverbote" unerlässlich, die von "öffentlich arbeitenden, mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteten Kommissionen" vorbereitet werden (197).

b) Zur Haftung

In engem Zusammenhang mit dem letzten Punkt, der Diskussion um die gesetzliche Verankerung der Sicherheitsrichtlinien, steht ein zweiter - zivilrechtlich orientierter - Institutionalisierungsvorschlag, der auf eine veränderte Haftungsregelung abzielt.

(ba) **Gegenwärtig** ist die Haftungsfrage wie folgt **geregelt**: Für die Haftung von Schäden, die aus der gentechnologischen Forschung bzw. Produktion herrühren - was immer eine entsprechende Beweisführung der Zurechenbarkeit voraussetzt! (198) - ist entweder das in unserer Rechtskultur grundlegende Verschuldensprinzip anzuwenden oder das Gefährdungsprinzip, das insbesondere für Zivilisationsrisiken an Boden gewinnt. Das Verschuldensprinzip sieht nur dann eine Haftung vor, wenn der Schaden durch Vorsatz oder Fahrlässigkeit des Forschers bzw. Produzenten herbeigeführt wurde. Ist dies nicht der Fall, so braucht auch nicht gehaftet zu werden.

Die Gefährdungshaftung nun strebt darüber hinaus einen Ausgleich für das Risiko an, das aus einer potentiellen Gefahrenquelle, z.B. der gentechnischen Forschung oder Produktion, entsteht. Die möglichen Kosten des Schadens soll derjenige tragen, der den Nutzen hat, nicht derjenige, der gefährdet wird, der also von der "Möglichkeit eines Schadenseintritts" (199) betroffen wird. Der Halter eines Tieres, um ein unverfängliches Beispiel zu wählen, ist also auf alle Fälle verpflichtet, die entstandenen Schäden zu ersetzen, auch wenn er nicht fahrlässig gehandelt hat. Aber auch eine Gefährdungshaftung setzt, wie gesagt, den Beweis einer Zurechenbarkeit der Schäden auf die vermutete Schadensquelle, in diesem Falle der gentechnologischen Forschung oder Produktion, voraus.

(bb) Die **Gentechnik-Enquete** kam nach längerer Diskussion zu folgender **Position**: Im Falle der Gentechnik haben alle Regelungen der Haftungsfrage aufgrund des noch vergleichsweise geringen Erfahrungsstandes einen vorläufigen Charakter. Selbst bei ihrer Einhaltung bleibt ein Risiko, das nicht allein den Gefährdeten zugemutet werden soll. Von daher wird für Gentechnik die Einführung der Gefährdungshaftung von der GEN vorgeschlagen, im Bewußtsein, daß "das Risiko zu den Kosten der Untersuchung geschlagen" wird und damit eine "erhebliche wirtschaftliche Prävention" gegeben ist, die "häufig ebenso stark greift wie eine vorhergehende Kontrolle" (200).

Von dieser Überlegung ausgenommen sind Experimente, für die keine Genehmigung erteilt werden muß. Dabei sollen weiterhin die Regeln der Verschuldenshaftung Anwendung finden. Auch hier liegt also ein typisches Kompromißergebnis vor: Für das mittlerweile Routine gewordene Alltagsgeschäft der Gentechnik bleibt es bei der Verschuldenshaftung. Eine Haftung erwächst bei einem Schaden daraus nur, wenn Vorsatz oder Fahrlässigkeit nachgewiesen werden können. Für die riskanten Projekte, die genehmigungspflichtig sind, soll die Gefährdungshaftung gelten,

d.h. für Schäden aus den jeweiligen Projekten wird von den Projektbetreibern auf jeden Fall gehaftet.

Die Kommission schlägt im einzelnen vor, eine Haftungsobergrenze einzuführen, "welche die Versicherbarkeit des Risikos erleichtert" (201), und eine Haftpflichtversicherung vorzuschreiben, wobei kleinere Firmen sich zu einem Pool zusammenschließen können. Zur Frage, wie ein Kausalnachweis erbracht werden soll, werden keine näheren Angaben gemacht. Es wird lediglich ausgeschlossen, höhere Gewalt als Grund für einen Haftungsausschluß einzubringen - "angesichts der Schwierigkeit, Kausalverläufe im Bereich von Unfällen mit Mikroorganismen zu verfolgen" (202). Implizit wird dafür plädiert, die Frage in einer zusätzlichen Vorschrift im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) zu klären.

(bc) Um die Antwort auf die Haftungsfrage entwickelten sich in der GEN mindestens ebenso heftige **Auseinandersetzungen** wie um die gesetzliche Verankerung der Sicherheitsrichtlinien. Um die geschilderte Fassung der entsprechenden Berichtsempfehlung wurde lange und intensiv gerungen (203). Der Kompromißcharakter der Vorschrift tritt an mehreren Stellen deutlich hervor: die Ausnahme der nicht-genehmigungspflichtigen Experimente aus der **Gefährdungshaftung**; die Begründung aus der mangelnden Erfahrung und nicht aus inhärenten Sicherheitsproblemen; die Einbettung ins BGB und nicht in das Haftpflichtgesetz, wo einige Zivilisationsrisiken bereits aufgezählt sind; der Verzicht auf klare Angaben zum Kausalitätsnachweis - alles dies sind Konzessionen an diejenige Seite, der schon Begriffe wie Gefährdungshaftung, Risiko, Haftpflicht usw. generell in eine falsche Richtung gehen. Nach Auffassung dieser Seite wird dadurch Gentechnik in eine Ecke gedrängt, in die sie nicht gehöre (204).

Auf der anderen Seite steht die Position des Sondervotums, für die das Risiko gentechnischer Forschung und Produktion unabschätzbar und folglich nicht versicherbar ist. In dieser Sichtweise stellt die Gefährdungshaftung einen "zynischen Versuch" (205) dar, das Restrisiko wegzudefinieren.

c) Zur Sicherung ethischer Verträglichkeit

Forschung im Zusammenhang mit gentechnischen Verfahren stößt vor allem da auf ethische Grenzen, wo Gentechnik in die biomedizinische Forschung einbezogen ist, also in der Anwendung am Menschen. Bei diesem Bereich setzte eine normative Diskussion in der Kommission an. Sie tat es zu einem strategisch wichtigen Zeitpunkt, denn noch ist sehr viel ungefestigt in der medizinischen Forschung und in der Anwendung gentechnischer Verfahren beim Menschen. Es liegen wenige Erfahrungen vor, aus denen sich so etwas wie eine Gewohnheitsethik hätte entwickeln können. Ist die Entwicklung erst einmal einige Schritte weiter und eine Methode, z.B. bestimmte Anwendungen der somatischen Gentherapie oder der Genomanalyse, erst einmal etabliert, entfällt ein großer Teil der Prüfung normativer Verträglichkeit, zumindest wenn man den Maßstab der Handlungsrelevanz anlegt. Das heißt, eine Regelung der Prüfung normativer Verträglichkeit ist jetzt und in diesem Bereich von großem Belang.

(ca) **Gegenwärtig** ist die **Situation** so, daß in der biomedizinischen Forschung seit langem über ethische Fragen diskutiert wird. Auch ohne daß gentechnische Entwicklungen eine Rolle gespielt hätten, wurde ein Instrumentarium aufgebaut, um die normative Verträglichkeit medizinischer Forschung und Therapie zu sichern. Den Mittelpunkt dieses Instrumentariums bildet die dezentrale Ethikkommission.

Die Gentechnik-Enquete prüfte nun, inwieweit für die Sicherung normativer Verträglichkeit im Spannungsfeld von Humangenetik und Gentechnik dieses Instrumentarium ebenfalls einsetzbar ist. Die Einrichtung von Ethikkommissionen beruht auf der revidierten Fassung der Deklaration von Helsinki des Weltärztebundes über die biomedizinische Forschung am Menschen - dem zentralen Dokument der Standesethik für diesen Bereich. Die Aufgabe der Ethikkommissionen ist auf dem Hintergrund dieser Deklaration hauptsächlich darin zu sehen, "Probanden vor unangemessenen und unethischen Versuchen zu schützen" (206.). Ethikkommissionen sollen flexibler, als es Richtlinien oder Weisungen könnten, den forschenden Arzt in Bezug auf die berufsethischen und berufsrechtlichen Fragen beraten. Ihre Inanspruchnahme ist freiwillig. Es haben sich aber einige Mechanismen herausgebildet, die eine gewisse Verbindlichkeit der Begutachtung durch Ethikkommissionen bei Versuchen sichern: so die Publikationsvorschriften von Fachzeitschriften (207), die Zulassungspraxis von Aufsichtsbehörden und Förderungsrichtlinien bei öffentlich geförderter Forschung. Aus ihrer Aufgabe, einzelne Vorhaben zu beraten, folgt, daß die Hauptorganisationsform "lokal" ausgebildet ist, daß Ethikkommissionen sich also auf einzelne Institute, Fakultäten oder Sonderforschungsbereiche beziehen.

Für bestimmte Bereiche, wie z.B. In-vitro-Fertilisation, haben sich zusätzlich zentrale Ethikkommissionen - z.T. bundesweit - etabliert, die Fragen nach normativer Verträglichkeit einzelner Vorhaben prüfen. Auch für die Belange des Tierschutzes hat sich eine zentrale Kommission zur Begutachtung der Projekte gebildet. Auch diese Kommissionen prüfen den jeweiligen Einzelfall, also die einzelnen Vorhaben.

(cb) Die **Gentechnik-Enquete** wendet sich gegen die Auffassung, daß die normative Prüfung der gentechnischen Projekte hinreichend durch die bestehenden Ethikkommissionen abgedeckt sei. Dies begründet sie wie folgt:

- Ethikkommissionen haben keine rechtlich abgesicherten Kompetenzen, so daß nur ein Teil der Versuche, die nach den Deklarationen des Weltärztebundes begutachtet werden müßten, von Ethikkommissionen auch tatsächlich geprüft wird.
- Ethikkommissionen sind weder personell (von der Zusammensetzung) noch organisatorisch (von der Ausstattung) noch inhaltlich (von den ihr zugrundeliegenden Richtlinien) auf eine institutionalisierte Prüfungspraxis ausgerichtet. Schon gar nicht erfüllen sie die Aufgaben einer Zulassungsbehörde. Sie können lediglich von Fall zu Fall zur Beratung hinzugezogen werden.
- Bei gentechnischer Forschung ist mit den in der medizinischen Forschungspraxis üblichen Maßstäben der Betroffenheit und der daraus abgeleiteten zentralen Verfahrensnorm einer Einwilligung der unmittelbar Betroffenen eine normative Prüfung einzelner Vorhaben nicht zu gewährleisten. Stichworte für davon nicht erfaßte ethische Probleme sind: mittelbare Gefährdung, langfristige Wirkungen, unbekannt bleibende Betroffene.

- Versuche gehören nicht nur auf den normativen Prüfstand, wenn Forschungsmethoden erst entwickelt werden. Unter normativem Gesichtspunkt prüfungsbedürftig sind auch die Ergebnisse der Versuche, wenn die Versuche erfolgreich verlaufen sind und ein gentechnisches Verfahren zur Standardtherapie oder zur Standardanalyse werden kann. Auch dies bedarf der normativen Begutachtung.
- Gentechnische Forschung verfügt noch nicht über eine Tradition, in der sich ein normatives Fundament hätte herausbilden können, auf dessen Grundlage eine lokale Ethikkommission entsprechende Fallentscheidungen würde treffen können. Die GEN geht sogar davon aus, daß "noch die Klärung elementarer Grundsatzfragen an(steht)" (208) und von daher eine große Varianz der jeweiligen Urteile über Verträglichkeit einzelner gentechnischer Projekte zu erwarten ist.

Von daher ist in dem System lokaler Ethikkommissionen kein hinreichendes Instrumentarium gegeben, mit dem eine adäquate Prüfung der normativen Verträglichkeit gentechnischer Forschung gewährleistet werden kann.

Folglich empfiehlt die GEN eine "Fortschreibung des bestehenden Ethik-Kommissions-Systems" (209). Die bestehenden Einrichtungen sind zu nutzen, soweit sich Überschneidungen ergeben, soweit also lokale Ethikkommissionen, die Kommissionen für In-vitro-Fertilisation und die zentrale Sachverständigenkommission für die Genehmigung von Tierversuchen auch für bestimmte gentechnische Experimente zuständig sind. Auch die ZKBS ist nach Auffassung der GEN einzubeziehen, aber die konzentriert sich auf den Sicherheitsaspekt und führt keine explizite Prüfung der ethischen Verträglichkeit durch.

Im Falle gegebener Zuständigkeiten sollte die Nutzung des bestehenden Systems durch Regelungen vorgeschrieben werden: Die Zulässigkeit jeder gentechnischen Forschung am Menschen soll an eine Begutachtung durch eine - um Humangenetiker erweiterte - örtliche Ethikkommission gebunden werden. Dieses Verfahren soll durch eine Einschaltung des Bundesgesundheitsamtes obligatorisch werden.

Darüber hinaus sieht die GEN aus den genannten Gründen Klärungsbedarf in ethischer Hinsicht, der nicht von dem System lokaler Ethikkommissionen übernommen werden kann. Die GEN verzichtet auf eine detaillierte Liste der zu klärenden ethischen Fragen. Einige werden bei den Beschreibungen der Anwendungsbereiche und der Problemfelder angeschnitten, sind aber nicht noch einmal eigens zusammengestellt und systematisiert. Erst recht erspart es sich die GEN, Antworten auf die grundsätzlichen ethisch-normativen Fragen zu geben, die sie in dem Felde sieht. Stattdessen macht sie einen Institutionalisierungsvorschlag, der den Rahmen für eine Prüfung der normativen Verträglichkeit abgeben soll. Diese Aufgabe soll ein "Zentraler Beirat für die Gentechnologie" beim BMFT oder beim Parlament übernehmen, der zur Vorbereitung grundlegender Entscheidungen die Bundesregierung berät, ethische Leitlinien für die Arbeit der Ethikkommissionen bzw. der ZKBS entwirft und zugleich die öffentliche Meinung zu prägen versucht. Dieser Beirat setzt sich zusammen aus Mitgliedern der ZKBS, Mitgliedern von Gremien aus dem System bestehender Kommissionen, Sachverständigen verschiedener Disziplinen und Vertretern der politischen bzw. gesellschaftlichen Organisationen (210).

(cc) Es hat über diesen Komplex keine bemerkenswerten **Auseinandersetzungen** in der Kommission gegeben. Grundlage der Beschlußfassung bildete ein Gutachten (211). Keinen Einfluß auf die Kommissionsdiskussion gewann eine empirische Studie über die Ethikkommissionen aus wissenschaftssoziologischer Sicht, die zu dem Zeitpunkt an der Universität Bielefeld fertiggestellt wurde (212). Die GEN hat eher auf die vertrauten Wege juristischer Politikberatung gebaut.

Die "GRÜNEN"-Fraktion empfiehlt in ihrem Sondervotum - was aber zuvor nicht in die Kommissionsdiskussion eingebracht worden war - eine Kommission, die eine gesetzliche Umweltverträglichkeitsprüfung vorzubereiten hätte und die mit Bürgerbeteiligung, dem Recht zur Verbandsklage und dem Recht auf Akteneinsicht ausgestattet werden sollte (213). Ihr Ziel soll es sein, Technologien nach ihrer Nützlichkeit zu vergleichen und zu bewerten.

d) Zusammenfassung: Zwischen öffentlicher Akzeptanz und Akzeptanz der unmittelbar Beteiligten

In allen genannten Fällen rechtlicher Regelung spiegelte der gefundene Kompromiß - in den vorgesehenen Regelungen wie in den offen gelassenen Fragen- das Dilemma wider, das aus den verschiedenen Bezügen der GEN resultierte.

Auf der einen Seite ist bei der Setzung von Sicherheitsstandards eine skeptische bis mißtrauische Öffentlichkeit zu berücksichtigen. Die Öffentlichkeit nimmt Gentechnik als eine neue, nicht einschätzbare Quelle möglicher Schäden wahr und sieht alle Äußerungen der unmittelbar Beteiligten als interessengeleitet an.

Auf der anderen Seite ist man bei Sicherheitsstandards auf die Akzeptanz der unmittelbar Beteiligten, der Forscher und Beschäftigten, angewiesen, die zum Teil die öffentliche Meinung als nicht sachgemäß und angstgeleitet ansehen oder ihr versteckte politische Interessen unterstellen.

Diese beiden Bezüge sind auszutarieren. Sie sind es in den Regelungsvorschlägen, in den Details der juristischen Ausführung, in der Begründung und im Tonfall.

Von der empfohlenen gesetzlichen Verankerung der Sicherheitsrichtlinien z.B. wird im Bericht gesagt, sie werde den Gefahrenschutz "auf eine breite Basis stellen" (214). Dies ist auch als politische Absichtserklärung gemeint: Ziel ist die Sicherung einer breiten Akzeptanz in der Öffentlichkeit **und** bei den unmittelbar Beteiligten.

5.4.6. Lücken in der inhaltlichen Abdeckung des Themenfeldes

Die GEN hat mit der im Bericht dokumentierten Varianz der Anwendungsbereiche und mit der Breite der betrachteten Folgen ein engmaschiges Netz über die Gentechnik geworfen. Dabei müssen Lücken bleiben. Wie auch immer diese im Einzelfalle begründet sind, sie zeigen die gesetzlichen Prioritäten. Ich werde fünf dieser Lücken kurz umreißen.

a) Im Dissens: Gewerblicher Rechtsschutz

Eine Lücke ist im Bericht deutlich kenntlich gemacht (215). Bei all dem Konsens muß besonders auffallen, wenn einmal keine Übereinstimmung erzielt wird. Eine Lücke klafft hier in der Frage des gewerblichen Rechtsschutzes deshalb, weil sie mangels konsensfähiger Antworten einfach weitergereicht wurde (216). Die Trennungslinie verlief an diesem Punkt nicht zwischen der Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion und den anderen Mitgliedern der GEN, sondern ging quer durch die Kommission, ohne daß die notwendige Zeit blieb, um eine gemeinsame Formel zu entwerfen.

Es ist eine ökonomisch, juristisch und ethisch wichtige Frage, ob und in welcher Form die Möglichkeit bestehen soll, für Leben und für gentechnisch verändertes Leben einen gewerblichen Rechtsschutz zu erlangen.

Ausgangspunkt der Diskussion in der Kommission bildeten die gegenwärtigen Regelungen, die auf der einen Seite einen Patentschutz für technische Neuerungen vorsehen und auf der anderen Seite einen Sortenschutz für neue Pflanzenzüchtungen. Für Pflanzensorten wird kein Patentschutz gewährt, so daß hier der Weiterverwendung nicht so enge Fesseln angelegt sind. So kann ein Züchter mit einer geschützten Sorte wiederum eine neue Sorte züchten, was bei Patentschutz von der Erlaubnis des "Erfinders" abhängig wäre. Dies bildete bislang auch kein Problem, da die Übernahme von Merkmalen von Pflanzen oder Tieren mit den Mitteln der klassischen Züchtung sehr aufwendig und langwierig war. Die Gentechnik erleichtert dies nun wesentlich. Es ist aber sehr viel schwieriger, ein einzelnes Gen zu isolieren und erstmals in einen Organismus einzubringen bzw. zur Expression zu bringen, als es dann in weiteren Entwicklungen zu verwenden. Von daher wird gefordert, diese Verschiebung dadurch zu kompensieren, daß ein Patentschutz auch für die gentechnische Ergebnisse möglich wird. Dem hat ein US-Gericht erstmals 1977 stattgegeben, als es die Patentierung für Mikroorganismen erlaubte. Dem entsprachen die europäische und bundesdeutsche Rechtspraxis. Folglich ist nun die Frage akut, inwieweit dies zum Modellfall für gentechnische Entwicklungen auch bei Pflanzen und Tieren werden soll.

Die Kommission meinte zwar, daß die "Regelung der Trennung von Patentschutz und Sortenschutz weiter ausgebaut werden könnte" (217); sie war sich aber nicht einig, in welche Richtung.

Die eine Position will das Verbot eines Doppelschutzes in die Gentechnik hinein verlängern, so daß zwar mikrobiologische Verfahren, nicht aber Pflanzen patentierbar sind. Dies wird von dieser Position mit den eingegengten Möglichkeiten für die Züchtung neuer Sorten begründet, wenn Patentschutz vorliegen würde. Eine zweite Position hält es für "nicht erträglich", wenn nur Sortenschutz gewährt würde und sich folglich "ein Mitbewerber... das Gen herauschnitt und in andere Arten einbaute" (218). Folglich plädiert sie für Patentschutz. Eine dritte Position schlägt vor, dem Züchter und dem Erfinder die Wahlmöglichkeit zu lassen (219). Eine vierte Position in der Kommission argumentiert kategorisch: Drei Mitglieder der Kommission äußern grundsätzliche Einwände gegen eine Ausdehnung des gewerblichen Schutzes technischer Erfindungen auf Lebewesen. Es müsse andere Möglichkeiten geben, um eine "angemessene wirtschaftliche Verwertung von Forschungsinvestitionen zu gewährleisten" (220), und dieses Ziel dürfe nicht das einzige Motiv

sein, um die Patentierung von Leben zu ermöglichen. Dies wird auch auf die Versuche bezogen, Gene als solche patentieren zu können: Das Verfahren sei durchaus patentierbar, nicht aber die genetische Information. Ob diese Gruppe auch dafür eintritt, daß die Rechtspraxis der Patentierung von Mikroorganismen unterbunden wird, geht aus den Verlautbarungen nicht hervor.

Diese Positionen werden nun im Bericht aneinandergereiht. Letztlich gibt die GEN dem Bundestag den Untersuchungsauftrag zurück und empfiehlt, der Bundestag möge "prüfen... lassen, ob... Änderungen im Recht des gewerblichen Rechtsschutzes... bezüglich Pflanzen und Tieren erforderlich sind" (221).

Dieser Dissens ist nicht nur auf Zeitmangel zurückzuführen. Der Grund liegt darin, daß bei dieser Frage nicht in dem Maße wie in den Fragen der Sicherheit die konsensstiftende Basis eines gemeinsamen Interesses für eine Kommissionsmehrheit gegeben war. Das Interesse an Erhöhung der Akzeptanz, an Beruhigung der öffentlichen Diskussion durch Differenzierung führte in diesem Falle nicht zu einer praktikablen Lösung. Wo dieses Interesse die Mitglieder der Kommissionsmehrheit nicht zusammenband, brachen grundsätzliche ethische und pragmatische Widersprüche auf.

b) Abgrenzung der Gentechnik

Geplant war, die Gentechnik explizit abzugrenzen gegen andere inner- und außerbiologische Bereiche. Ein entsprechendes Kapitel fehlt, was vor allem mit dem überraschenden Tod von Gisela Nass-Hennig zusammenhängt (222).

Zwar finden sich Abgrenzungen gegen klassische Biotechnik und gegen klassische Methoden der Pflanzenzüchtung, gegen andere molekularbiologische Methoden der Übertragung von Erbmaterial, wie z.B. der Zellfusion, und gegen Genetik allgemein, aber es findet sich kein expliziter Versuch, die Abstraktion im öffentlichen Bewußtsein aufzubrechen und z.B. die Gentechnik von der Reproduktionstechnik zu differenzieren. An sich lag in der Abgrenzung von der Reproduktionstechnik ein Hauptanliegen der Gentechnik-Enquete (223). Diesen Trennungsstrich deutlich zu ziehen, dafür sprachen nicht nur arbeitsökonomische Gründe (Abgrenzung zur "Benda-Kommission"), sondern auch wissenschaftlich-technische Gründe (es gibt Berührungspunkte, aber die Techniken haben andere Traditionen und andere Ziele) und auch soziale Gründe (divergierende Interessen). Vor allem aber sprachen politische Gründe für eine scharfe Abgrenzung: Man wollte in der GEN der öffentlichen Vermischung von Reproduktionsbiologie und Gentechnik entgegenarbeiten (224). Dem dient auch ein großer Teil der Informationsphase. Gemessen an den eigenen Ansprüchen und politischen Zielen klafft hier eine empfindliche Lücke.

c) Ökonomische Engpässe

Verhältnismäßig dünn bleibt der Bericht der GEN an den Stellen, an denen Engpässe in der ökonomischen Nutzung der Gentechnik thematisiert werden.

(ca) So fällt schon der **Vergleich** der bundesrepublikanischen Forschung mit der in anderen **Industrieländern** sehr knapp aus: Die Kommission versucht sich nicht an Entmythologisierungen, die durchaus angebracht wären, wenn man sich ansieht, wie in den Medien z.B. die Bedeutung des Risikokapitals in der US-amerikanischen oder die des MITI in der japanischen Entwicklung überschätzt werden. Ebenso wenig werden aus den ausländischen Erfahrungen Lerneffekte für die bundesdeutsche Forschungs- und Wirtschaftspolitik abgeleitet. Ein Beispiel für eine relevante Frage wäre etwa die nach dem Finanzierungsmodus: Ist die bundesdeutsche Finanzlandschaft in der Lage, Entwicklungsvorhaben, die Gentechnik als Methode beinhalten, adäquat zu finanzieren und welche Modelle haben sich dabei bewährt?

(cb) Ein möglicher Lerneffekt könnte auch aus dem Vergleich unterschiedlicher **Organisationsmuster** im Zusammenhang mit Gentechnik hervorgehen. Innovationsprozesse haben eine ausgeprägte organisatorische Komponente. Im Kommissionsbericht wird angedeutet, wie sich aufgrund der wachsenden Komplexität der Produktionsabläufe neue Hierarchiestufen und Aufgabenverteilungen in Bereichen durchsetzen, die gentechnische Innovationen im Pilotmaßstab vorbereiten. In diesem Zusammenhang wird eine "Tendenz zur Differenzierung betrieblicher Funktionen auf der mittleren Führungsebene" (225) konstatiert.

Beispiele für weitere Varianten organisatorischer Innovation im Zusammenhang mit Gentechnik sind die neugestalteten Kooperationsbeziehungen von Hochschule und Industrie, die Firmengründungen von Hochschullehrern, die Konstruktion der Genzentren und die Versuche, über Datenfernverarbeitung Kommunikationsbeziehungen zwischen territorial auseinanderliegenden molekularbiologischen Instituten zu schaffen.

Alles dies wäre auch im Rahmen der Kommissionsarbeit zu bewerten und auf den politischen Handlungsbedarf hin abzuklopfen gewesen. So aber beschränkt sich der Bericht darauf, mittels der Angaben des BMFT die organisatorisch innovative Form der Genzentren zu beschreiben.

Dabei wäre auch aufgrund einer ausgiebigen Anhörung und Diskussion (226) hinreichend Material verfügbar gewesen für eine **entsprechend gründliche Analyse**, die in eine **Evaluation** auch der bisherigen Organisationsformen hätte münden können, um dann aus dieser Kritik **Empfehlungen** für weitere wissenschaftsorganisatorische Maßnahmen der Forschungspolitik abzuleiten.

Auch die Zusatzvoten der parteipolitischen Lager zur Forschungspolitik (227) bleiben eine philosophisch-politische Pflichtübung und lassen keine Differenzierung der Instrumente im Zusammenhang mit der Forschungsorganisation und der Förderpolitik erkennen.

(cc) Die Genzentren sollen bevorzugt einen bestimmten Engpaß beseitigen, den Mangel an **qualifiziertem Nachwuchs** (228). Auch bei diesem Aspekt bleibt der Bericht im Vergleich zur Behandlung der Sicherheitsfragen eher cursorisch. Die GEN beschränkt sich hier auf die Wiedergabe der BMFT-Angaben und verzichtet in Sachen Nachwuchsförderung auf eine eigene Analyse und Bewertung. Immerhin geht aus den Ausführungen hervor, daß bei den nicht-wissenschaftlichen Arbeitskräften in den betroffenen Industriezweigen die Anforderungen an die Qualifikation unter

dem Einfluß gentechnischer Verfahren steigen, was einerseits durch betriebliche Weiterbildung, andererseits durch Veränderung der Ausbildungsgänge beantwortet werden muß. Ein verstärkter Bedarf an qualifizierten Fachkräften wird erwartet.

Ein weiterer Schub für die Qualifikationsanforderungen ist aber erst dann zu erwarten, wenn in breitem Maßstabe ein Übergang von der chemischen zur biotechnischen Produktionsweise erfolgt. Der Beitrag der Gentechnik zu den Qualifikationsanforderungen ist von daher bislang noch gar nicht abzusehen. Es ist nicht zu erkennen, inwieweit an diesem Punkt ein spezifischer politischer Handlungsbedarf gegeben ist.

Zumindest für die Frage der Sicherheit hat die GEN die neuen Anforderungen an die Ausbildung skizziert. Die anderen Fragen zur Ausbildung reichte sie als Prüfungsaufforderungen weiter: Sie "empfiehlt dem Deutschen Bundestag, die Bundesregierung aufzufordern, ...zu prüfen, inwieweit die industrielle Nutzung der Gentechnologie neue Qualifikationen der Beschäftigten erfordert" (229).

(cd) Ebenfalls ohne eine informative Grundlage zu schaffen, behandelte die GEN die **strukturpolitischen Effekte**. Die Kommission sah aufgrund "grober Anhaltspunkte" (230) die Tendenz, daß neben der Nutzung der Gentechnik für vorhandene biotechnische Produktionsprozesse in bestehenden Pharmafirmen es zu der "Gründung hochinnovativer kleiner Firmen" (231) kommen werde, die sich auf Entwicklung und Produktion von Pharmazeutika und Diagnostika spezialisieren. In den eingeholten Gutachten zu den ökonomischen Auswirkungen der Gentechnik wird vorausgesagt, daß die großen Firmen der Chemieindustrie das Gentechnikgeschäft mitsamt den kleinen Pionierfirmen inkorporieren werden und den kleinen Firmen eine Vorlauf- und vielleicht - falls sie früh genug entsprechende Entscheidungen treffen - eine Nischenfunktion verbleibe.

Ob die Innovationsprozesse, deren technische Komponente die gentechnischen Verfahren bilden, letztlich konzentrierende oder dezentrierende Wirkung auf die betreffenden Branchen haben werden (232), konnte die GEN auf ihrer informativen Basis nicht vorhersagen - aber wohl auch niemand außerhalb. Folglich konnten auch die förderungspolitischen Instrumente für kleine Firmen nur benannt, nicht aber bewertet werden (233).

Insgesamt blieben die Fragen unter ökonomischem Gesichtspunkt also eher im Dunkel. Hier hat nicht der Schwerpunkt der Kommission gelegen (234).

d) Gentechnik in der Grundlagenforschung

Die Kommission bemühte sich, die Gentechnik im Zusammenhang von denjenigen Anwendungsgebieten zu diskutieren, deren Relevanz unmittelbar und für jedermann einsichtig ist: Umwelt, Landwirtschaft, Bioindustrie. Dadurch geriet aber der gegenwärtig dominierende Einsatzbereich aus dem Blickfeld - die biologische Forschung. Ihre Bedeutung besteht gerade darin, daß die

Ergebnisse der Nutzung gentechnischer Verfahren von möglicher Relevanz für viele weitere Anwendungen sind (235).

Die Grundlagenforschung taucht zwar im Bericht ab und an auf, so z.B. in der Einführung und als eigener Unterabschnitt im Kapitel "Gesundheit" (236). Aber sie wird im Bericht nicht offensiv vertreten als ein Einsatzbereich *sui generis*, bei dem sich der Einsatz von Gentechnik aus dem Erkenntnisfortschritt begründet.

Man könnte sich ja durchaus folgende Argumentation in dem Bericht einer Gentechnik-Enquete vorstellen, die mehrere Naturwissenschaftler zum Mitglied hat: "Die Wissenschaft, ein zentraler Bestandteil unserer Kultur, kommt in ihrem derzeit führenden Forschungsbereich bei der Beantwortung ihrer vorrangigen Fragestellungen ohne den Einsatz der Instrumente und Verfahren der Gentechnik nicht weiter. Der Wissenszuwachs ist - ohne Blick auf mögliche Nützlichkeit für außerwissenschaftliche Zwecke - ein Nutzen, der gegen den möglichen Schaden eines Einsatzes aufgerechnet werden müßte."

Dieses Zitat ist fiktiv, denn so wird im Bericht der GEN nicht argumentiert. Die Frage nach dem Stellenwert der Grundlagenforschung taucht lediglich in doppelt negativer Fassung als Diskussion darüber auf, welche Schranken das Grundgesetz einer Regelung der Gentechnik entgegenstellt (237). Erst in dieser doppelten Negation tritt das Positive, die Forschungsfreiheit, in die Argumentation des Berichts ein.

Die Naturwissenschaftler in der GEN hielten sich mit derart offenen Äußerungen zurück. Wenn sie tatsächlich eine solche Position vertreten sollten, dann dürfte ihnen klar sein, daß darin keine sonderlich triftigen Argumente für eine öffentliche Auseinandersetzung liegen. Diese Position offensiv zu vertreten, schadet mehr den wissenschaftlichen Zielen, als daß es ihnen nützt. Gentechnik wäre nicht deshalb bereits öffentlich akzeptabel, weil ohne sie nicht herauszubekommen ist, was die organische Welt im Innersten zusammenhält.

Auch als es in der Kommission um die Forschungsförderung selbst ging (238), wurde als Begründung dafür, daß Grundlagenforschung notwendig sei, angeführt, ohne sie könne die angewandte Forschung nicht gewährleistet werden.

Wissenschaft tritt folglich in dem Bericht nicht als ein Sozialsystem mit eigenen Normen und selbstgesetzten Zielen auf, sondern als eine Art Hilfssystem, das sich bemüht, seine Nützlichkeit durch die Beiträge für andere gesellschaftliche Bereiche, also über die Nützlichkeit für andere Systeme zu belegen. Wissenschaft pochte in der GEN nicht auf ihr Recht, sondern begründete sich aus der Wirkung auf andere soziale Zusammenhänge - Wirkung auf die Bioindustrie, auf Umweltschutz, auf Krankheitsbehandlung. Die Grundlagenforschung wird aus ihrer Vorlauffunktion heraus begründet.

Diese Begründung für Grundlagenforschung auf einem - aus Sicht der Wissenschaftler - Umweg läßt ahnen, welche subjektiven Belastungen für die Protagonisten des Erkenntnisystems Wissenschaft mit einer derartigen Zurückhaltung verbunden gewesen sein müssen: "Tierproduktion" ist im Bericht ein eigenes Kapitel wert und wurde als gesellschaftlich wichtig genug erachtet, daß jemand dadurch von der Nützlichkeit der Gentechnik überzeugt werden könnte. "Erkenntniszuwachs" hingegen ist als Argument in einer öffentlichen Debatte wenig dienlich.

e) Philosophische Grundsatzfragen

Die Leerstelle "Grundlagenforschung" findet insoweit ihre Fortsetzung, als auch andere Punkte, die eine Grundsatzdebatte ausgelöst hätten, unterbelichtet blieben. Ebenso wie es eine wissenschaftliche und philosophische Debatte erfordert hätte, den Nutzen und Schaden von Forschung generell zu gewichten, so hätte die Diskussion von Gegensatzpaaren wie Natur und Kultur, Technik und Ethik, Wertwandel und technische Entwicklung grundlegende Auseinandersetzungen hervorgerufen. Dies hätte den Konsens der GEN erschüttert und zugleich kein einziges Stück mehr an politischer Empfehlung hervorgebracht. Die Experten für Grundsätzliches und der entsprechende Teil der Anhörungen blieben dementsprechend am Rand der Kommission. Folglich taucht im Bericht die Ethik da auf, wo es konkret wird, nämlich bei der Humangenetik und bei einzelnen rechtlichen Regelungen.

f) Gründe für die Lücken

Bericht und Argumentation der GEN weisen also einige Lücken auf. Dies ist angesichts des ausgedehnten Themenbereichs keine Merkwürdigkeit, vor allem, weil es unterschiedliche Arten von Lücken sind: Mal ist etwas nur gestreift, mal ist etwas weggefallen, mal wird etwas weitergereicht, mal etwas stillschweigend übersehen.

Vor allem sind die Gründe jeweils unterschiedlich. Mal sind Arbeitsüberlastung und der Zeitmangel dafür verantwortlich, mal der Tod von Gisela Nass-Hennig, mal hat die GEN einen Sachverhalt schlichtweg nicht gesehen, mal steht bewußtes Kalkül dahinter.

Letzteres ist für die Lücke bei den Grundsatzfragen verantwortlich: Eine adäquate Diskussion der Grundsatzfragen hätte enorme Kraft gekostet, ohne politisch weiterzubringen. Eingefordert wurde die explizite Behandlung der Grundsatzfragen von der Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion. Dies stand in einem gewissen Gegensatz zu einer von ihr ebenfalls erhobenen thematischen Forderung, nämlich der Forderung nach der Behandlung von Alternativen zur Gentechnik. Dieser Widerspruch macht eine eingehendere Betrachtung der Alternativen notwendig.

5.4.7. Alternativen zur Gentechnik - Eine Angelegenheit des Proporz

a) Spektrum der Alternativen

Wer die Behandlung von "Alternativen zur Gentechnik" fordert, muß sich fragen lassen, was er darunter versteht. Es gibt mindestens fünf unterschiedliche Möglichkeiten, den Begriff "Alternativen zur Gentechnik" zu definieren.

- Alternativen innerhalb des gentechnischen Instrumentariums: Demjenigen, der Gentechnik für die Lösung von Problemen einsetzt, steht nicht lediglich eine einzige Methode oder ein einziges

Instrument zur Verfügung. Es kann zwischen Vektoren, Spenderorganismen, Empfängerorganismen, Abstufungen im Containment usw. ausgewählt werden (239).

- Alternativen innerhalb des mikrobiologischen Spektrums: Der Fortschritt der Mikrobiologie beschränkt sich nicht auf die Entwicklung gentechnischer Methoden. Für verschiedene Aufgaben bieten sich Methoden an, die nicht auf die Verwendung gentechnisch veränderter Organismen zurückgreifen, sondern z.B. mit Zellfusion oder anderen mikrobiologischen Methoden arbeiten (240).
- Alternativen innerhalb des biologischen Spektrums: Verschiedene Probleme lassen sich durch Verwendung klassischer Methoden der Biologie, wie z.B. der Züchtung, lösen (241).
- Alternativen innerhalb des technischen Spektrums: Als Äquivalent zu gentechnischen Methoden lassen sich mechanische, chemische, elektronische Alternativen denken. So ist z.B. längst nicht ausgemacht, daß eine weitere Miniaturisierung der Informationsverarbeitung in Richtung auf einen "Biochip" gehen wird.
- Alternative Problemlösungen durch sozio-politische Veränderungen: Ökonomische, politische, organisatorische Maßnahmen, die nur zu einem geringen Teil in technischen Artefakten inkorporiert sind, können in vielen Fällen als Äquivalent zu gentechnischen Methoden und Verfahren dienen.

b) Vorbilder

Daß im Zusammenhang der Gentechnik-Enquete die Forderung nach der Betrachtung von Alternativen erhoben wird (242), ist so abwegig nicht: Die erste Kernenergie-Enquete hatte explizit einen Alternativenansatz angewendet. Die zweite Kernenergie-Enquete hatte diesen Strang noch in bescheidenem Ausmaße mit ihrer Arbeitsgruppe "Modelle" weitergeführt. Die parallelen Risikostudien hingegen hatten sich auf den SNR 300 konzentriert, also auf eine einzelne Technik, die dann unter Risikogesichtspunkten untersucht worden war. Die parallel zur Gentechnik-Enquete arbeitende Enquete-Kommission "Technikfolgenabschätzung" vergab ein Gutachten (243), in dem alternative Szenarien zur zukünftigen Agrarentwicklung aufgestellt werden sollten. Unterschiedliche Techniken sollten dabei jeweils eine zentrale Rolle spielen. Von daher konnte die Forderung nach Berücksichtigung von Alternativen zur Gentechnik durchaus auf Beispiele in vergleichbaren Zusammenhängen verweisen.

c) Positionen zur Alternativenfrage in der Gentechnik-Enquete

Innerhalb der GEN entzündeten sich zahlreiche Kontroversen an der Frage, in welchem Ausmaß man an welcher Stelle welche von den oben aufgezählten Alternativen - obgleich das Spektrum in der GEN so fein nicht differenziert wurde - untersuchen sollte. Ich will die drei Positionen, die sich in dieser Diskussion herauschälten, kurz schildern.

(ca) Die **Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion** hat sich von Beginn an für die Forderung nach prioritärer Behandlung der Alternativen stark gemacht. Sie hat diese Forderung auch immer wieder in allen Etappen der GEN vertreten und in die Beratungen eingebracht (244). Dennoch bleiben auch bei ihrer Position einige Fragen offen.

- Die Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion hat, wie im Abriß gezeigt, die Frage der Alternativen in allen Feldern angemahnt und an einigen Stellen auch eine Beteiligung entsprechender Vertreter bei Anhörungen erreicht. Darüber hinaus wird die Alternativenfrage an mehreren Stellen im Kommissionsbericht erwähnt. Dies erscheint angesichts der Tragweite der Frage völlig unzureichend.

Warum aber hat sie sich bei der Forderung nach einer vergleichenden Betrachtung nicht auf ein einzelnes Gebiet konzentriert, z.B. auf Gesundheit oder Ernährung oder Umweltfragen? Warum hat sie nicht an einem Punkt die ihnen - vom Proporz her - zustehenden Ressourcen konzentriert und **exemplarisch** die Alternativenfrage untersucht?

- Die Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion hat die Forderung nach Untersuchung von Alternativen offen in der Kommission vertreten und immer durch ihr Pochen auf Berücksichtigung eine Mehrheit für eine angemessene Bearbeitung gesucht. Sie hat aber nicht versucht, eine Verhandlungslösung im Tausch oder insgeheim zu erreichen. Sie hat also die Untersuchung der Alternativen nicht politisch durchsetzen können. Warum hat sie nicht mit Catenhusen bzw. mit den anderen Vertretern der "Altparteien" eine entsprechende Lösung ausgehandelt? Ein Teil der Antwort auf diese Frage liegt in der nächsten Frage.
- In der Argumentation der Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion wurde eine kategorisch begründete Gegnerschaft zur Gentechnik erkennbar. Eine derart begründete Gegnerschaft bedarf keiner detaillierten Untersuchung mehr, ob in einzelnen Anwendungsbereichen eine Alternative die günstigere Kosten-Nutzen-Bilanz aufweist. Das Ergebnis einer kategorisch bestimmten Ablehnung steht immer schon fest: Bei unbedingter Ablehnung ist Gentechnik nicht aus diesem oder jenem Grund in dieser oder jener Anwendung weniger zu empfehlen als eine Alternative, sondern Gentechnik ist grundsätzlich und auf immer nicht tragbar. Es kann allenfalls darum gehen, unter den Alternativen zur Gentechnik die jeweils beste auszusuchen.

Frage also: Wie ist die Betrachtung von Alternativen mit der kategorischen Ablehnung der Gentechnik zu vereinbaren? (245)

Die offenen Fragen indizieren innere Widersprüche in der Position der "GRÜNEN". Schon aufgrund dieser Heterogenität erwies sich die Position der "GRÜNEN"-Fraktion als wenig tauglich für die Durchsetzung einer vergleichenden Betrachtung von Alternativen zur Gentechnik und der Gentechnik selbst. Da sich außer der Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion keiner aus dem Kommissionkreis mit dem Gedanken anfreunden konnte, mehr als symbolische Akte in Sachen Untersuchung der Alternativen zu vollziehen, bzw. die "Alternativen" die Frage nach den Alternativen besetzt hielten, blieben die entsprechenden Vorstöße im Vorfeld stecken - welche thematische Facette oder welches Untersuchungsdesign auch immer vorgeschlagen wurde.

(cb) Die Mitglieder der **Regierungsfractionen** und die ganz überwiegende Zahl der Sachverständigen - inklusive der von der "GRÜNEN"-Fraktion benannten Sachverständigen - lehnten eine mehr als symbolische Bearbeitung der Alternativen ab. Dies wurde zum einen mit der Arbeitsüberlastung der GEN begründet, zum anderen damit, daß über die Zukunft der Gentechnik keine soliden Aussagen gemacht werden könnten und ein Vergleich im Spekulativen verbleiben muß. Dazu sind die Anwendungsmöglichkeiten für Gentechnik noch viel zu undeutlich. Wie sollte da eine Kosten-Nutzen-Bilanz aufgestellt werden? Und, so die Vertreter der Regierungsfractionen, um genauere Anhaltspunkte für einen Vergleich zu gewinnen, müsse Gentechnik erst einmal praktiziert werden.

Doch diese eher methodischen Gründe sind nur ein Teil des Kalküls. Die Ablehnung eines systematischen Vergleichs wurde sicherlich auch von der Überlegung gespeist, daß nach einem Vergleich zwischen der erst schemenhaft erkennbaren Gentechnik und scheinbar einfachen politischen Problemlösungen - also bessere Umverteilung der Agrarressourcen statt gentechnischer Experimente in der Landwirtschaft zur Bekämpfung des Welthungers - die Forcierung gentechnischer Vorhaben nur schwer zu vermitteln sein würde. Denn auch die Union propagiert an anderer Stelle, z.B. im Gesundheitsbereich, den Vorrang der Prävention und der selbständig verantworteten Lebensführung gegenüber einer ausufernden Kurativmedizin.

Hinzu kam sicherlich, daß alle Alternativen von der "GRÜNEN"-Fraktion besetzt schienen, daß also jedes Eingehen auf den Vorschlag eines systematischen Vergleichs wie eine parteipolitische Niederlage gegenüber der "GRÜNEN"-Fraktion ausgesehen hätte. Wenn jemand anderes diese Vorschläge geäußert hätte, wäre der Widerstand von seiten der Regierungsfractionen sicherlich nicht so nachhaltig ausgefallen.

(cc) Die Lage wäre also eine andere gewesen, wenn jemand von der **SPD** sich den Vorschlag des systematischen Vergleichs der Alternativen zu eigen gemacht hätte. Dies hätten nur Catenhusen oder van den Daele sein können. Beide haben die Alternativenfrage nicht in dem Maße vorangetrieben, wie es notwendig gewesen wäre, um eine halbwegs akzeptable Bearbeitung politisch und inhaltlich in der GEN durchzusetzen. Dabei spielten bei van den Daele sicherlich wissenschaftliche Bedenken über die Seriosität derartiger Überlegungen eine Rolle. Den Vorsitzenden dürften eher organisatorische Gesichtspunkte wie das pralle Arbeitsprogramm der Kommission bewogen haben, dies nicht mit der erforderlichen Emphase zu vertreten (246). Vermutlich war für ihn aber auch das Kalkül maßgebend, in der GEN mit möglichst allen Sachverständigen und den Angehörigen der Regierungsfractionen eine gemeinsame Linie zu bilden, von der dann aber die Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion notwendig ausgeschlossen war. Von daher war auch bei der SPD eher eine zögerliche, um Vermittlung bemühte Position in der Alternativenfrage vorherrschend. Dies ließ die Chancen für einen systematischen Vergleich gegen Null streben.

d) Alternativen - eine Angelegenheit des Proporz

Aus dieser Konstellation heraus war das Schicksal des Alternativenvergleichs vorgezeichnet. Er wurde so weit, wie es ging, an den Rand gedrängt, nämlich so weit, wie es die Wahrung der Rechte eines Mitglieds der Kommission zuließ. Aus einer Methode der Kommissionsarbeit, aus einem inhaltlich begründeten Ziel, dessen Verfolgung Aufschluß über die inhaltliche Nützlichkeit der Gentechnik hätte sein können, wurde - unter Verantwortung aller Fraktionen, einschließlich der "GRÜNEN"-Fraktion selbst - eine Quasi-Privatsache. Es wurde zu einer Marotte, die einer einzelnen Fraktion zuzuordnen war, zu einer Pfründe, die ebenso zu bedienen war, wie es die Gewerkschaftsklientel von der SPD erwartete und die Forschungseinrichtungen, die der Union nahestehen, es von der Union erwarteten. Die Alternativenfrage wurde so zur Angelegenheit des Proporz de-

gradiert, und da der politische Protegé derjenigen Experten, die ein entsprechendes Wissen hätten einbringen können, nur über begrenzte Macht im Rahmen des Prozesses verfügte, war die Frage auch nur in kleinem Umfang zu stellen und nicht befriedigend zu beantworten.

e) Stellenwert der Alternativen in der Gentechnik-Enquete

Entsprechend begrenzt blieben die Anstrengungen, die unternommen wurden, um die Frage nach den Alternativen zu beantworten:

- Bei Anhörungen wurden einige Sachverständige hinzugenommen, die an einzelnen Stellen einen Vergleich mehr oder weniger andeuten, die aber den Diskussionsstand nur geringfügig beeinflussten.
- Ein Abwasserreinigungsverfahren mit natürlich vorkommenden Mikroorganismen sollte im Rahmen eines Gutachtens mit der Verwendung gentechnisch veränderter Mikroorganismen zur Abwasserreinigung verglichen werden. Das Ergebnis erfüllte aber die Erwartungen nur zum Teil und blieb auch ohne Nachhall (247).
- In den Berichtsentwürfen finden sich einige Verweise auf Alternativen, die zum Teil dann in der Diskussion dieser Entwürfe wieder zurückgenommen wurden. Der Bericht schließlich greift die Frage kaum auf - er verweist in einigen Empfehlungen und dann auch eher plakativ auf den Stellenwert politischer Maßnahmen, in die technische Entwicklungen einzubetten wären.

Eine inhaltliche Relevanz für das Kommissionsgeschehen konnte die Alternativenfrage folglich nicht entfalten. Sie blieb am Rande und ihre Beantwortung dadurch als Ressource ungenutzt. Denn dadurch, daß sie zusammen mit der kategorischen Ablehnung der Gentechnik von den Vertretern der "GRÜNEN"-Fraktion "besetzt" und beides mit dieser politischen Partei identifiziert wurde, fiel der "GRÜNEN"-Fraktion diese Frage als ihnen proporzmäßig zustehender Teil des Spielfeldes zu. Aus dieser Optik konnte von den Angehörigen der Regierungsfractionen, den Sachverständigen und den Angehörigen der SPD-Fraktion nicht gesehen werden, welche akzeptanzfördernde Kraft in der Beantwortung der Frage nach den Alternativen zur Gentechnik steckt. Da die GEN noch nicht einmal exemplarisch den Nachweis antrat, daß in einem eng definierten Feld, wie z.B. kurative Medizin, eine auf Gentechnik bauende Problemlösung ohne jegliche Alternative bleibt oder daß denkbare Alternativen im Vergleich eine ungünstigere Kosten-Nutzen-Bilanz aufweisen, blieb die Kommission ein wertvolles Argument in der Akzeptanzdebatte schuldig.

Hinweise darauf finden sich nur rudimentär. So wird z.B. erwähnt, daß der erbliche bedingte Jugend-Diabetes nicht mit anderer Ernährung verhindert werden kann (248); daß bei Tierinsulin höhere Unverträglichkeitsrisiken bestehen, als sie ein gentechnisch hergestelltes Medikament mit sich bringt usw. Aber der geschlossene Nachweis in einem spezifischen Feld wurde von der Kommission nicht erbracht.

Der weitgehende Verzicht auf die Erörterung von Alternativen ermöglichte es der GEN, ihre Empfehlungen auf ein einheitliches Votum zu stützen (249) - wenn man von dem Votum der "GRÜNEN"-Fraktion, den deklamatorischen Zusatzvoten bei der Forschungspolitik und dem Sondervotum von Reiter bei der Humangenetik absieht. Die GEN hat also nicht die unterschiedlichen

Meinungen zu gegensätzlichen **Möglichkeiten** zusammengefaßt, sie hat nicht die Option geöffnet und höheren Stellen eine Gewichtung überlassen. Die Kommission wollte soweit wie möglich geschlossen auftreten.

Man kann mit guten Argumenten die Position vertreten, daß sowohl die genannten Lücken wie auch die Behandlung von Alternativen nicht unbedingt von einer Parlamentskommission zum Thema Gentechnik erschöpfend behandelt werden müßten. Dafür seien andere Instanzen mit stärker ökonomischem oder wissenschaftlichem Zuschnitt kompetent. Aber dies macht gerade deutlich, wie sehr die GEN sich als **politische** Instanz verstand, die vor allem die öffentliche Akzeptanz als vordringlich ansah und andere Fragen dem nachordnete.

5.4.8. Inhaltliche Bilanz: Ein gemeinsamer Nenner der Gentechnik-Enquete

So verschieden die Facetten, Standpunkte und Einschätzungen der Kommissionsmitglieder auch waren, es wird in all der Vielfalt ein gemeinsames inhaltliches Programm hinter der Kommissionsarbeit sichtbar (250), das die Interessen und Interessenten zusammenhält und das Verbindungen zwischen den einzelnen Berichtsteilen und Empfehlungen stiftet. Dieses Programm ist sozusagen inkorporiert in die gesamte Argumentation. Es ist nicht an einer Stelle zusammenhängend dargestellt. Seine Zielrichtung ist die öffentliche Akzeptanz oder, wie es auch bisweilen heißt, der "gesellschaftliche Konsens" (251).

Die einen befürchten, die anderen hoffen, die dritten vermuten, daß öffentliche Akzeptanz zu einer Barriere auf dem Weg der Gentechnik von der Invention zur Innovation wird und damit zu einer Barriere für die gesamte Technisierung des Lebens. Besonders merkwürdig ist dabei, daß sich die Akzeptanzeinbrüche schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Entwicklung bemerkbar machen. Da mit prinzipiellen Erwägungen und mit hypothetischen Folgen von nur auf dem Papier existierenden Produkten und Verfahren bereits derartige Breitenwirkungen zu erzielen sind, ist auch zukünftig statt eine Gewöhnung eher eine Verstärkung der - wie es ab und an heißt - "Irritationen" zu erwarten. Anhaltspunkte für negativ bewertete Folgen dürften sich häufen; dies kann nicht ausbleiben kann bei einer derart leistungsstarken Technik, mit der immer mehr Forscher konfrontiert werden, wodurch auch die Zahl der Dissidenten zunimmt.

Zudem ist der Stellenwert der kategorischen Argumente in der Diskussion bemerkenswert, denn dies erschwert Kompromisse. Verfechter unbedingt geltender Argumente müssen erst von der Falschheit ihrer Grundposition überzeugt werden, dann kann man sich einigen. Das ist sehr schwierig, folglich gibt es wenig Verhandlungsspielraum bei derartigen Diskussionen.

Die ganze Diskussion um Gentechnik macht schlaglichtartig deutlich, welche Rolle die Akzeptanz einer technischen Entwicklung in einer Mediengesellschaft spielt (252). Akzeptanz ist eindeutig der inhaltliche Fixpunkt der Kommissionsarbeit, obgleich die Bezeichnung im Bericht selbst keine Rolle spielt und die Frage nicht explizit behandelt wird. Sie steht sozusagen hinter der ge-

samten Argumentation. Auf die Beseitigung der Akzeptanzbarriere zielt die Kommissionsarbeit, und sie versucht dies nicht mit propagandistischen Mitteln, sondern substantiell durch Sicherung eines spezifischen Entwicklungsmusters für die Gentechnik in der Bundesrepublik zu erreichen. Dieses Programm läßt sich in drei Paragraphen zusammenfassen. Jeder dieser Paragraphen bildet eine Facette eines zusammenhängenden Entwicklungsmusters. Ich charakterisiere jeden der programmatischen Sätze in Form einer Behauptung und gebe jeweils die Bedingungen an, unter denen diese Behauptung politische Bedeutung gewinnen kann. Beides, Behauptungen und Geltungsbedingungen, ist nicht explizit von der Gentechnik-Enquete formuliert worden, durchzieht aber m.E. implizit die Argumentation und ist durch die in diesem Kapitel referierten Schwerpunkte der Kommissionsarbeit, ihre Argumentation und die Empfehlungen hinreichend belegt.

a) §1 Gentechnik ist akzeptabel, weil durchweg beherrschbar.

Als Voraussetzung, daß diese Behauptung auf breite Zustimmung stößt, also politische Bedeutung gewinnt und nicht nur eine Parole bleibt, arbeitet die GEN heraus, an welchen problematischen Kanten eine Regulierung einsetzen muß. So soll z.B. eine Gefährdungshaftung eingeführt oder das Sicherheitspersonal professionalisiert werden. Eine weitere Entwicklung der Regulierung zu einem Genehmigungsapparat - in Anlehnung an die Vorbilder im Energie- und Pharmazeutikabereich - wird von der GEN angedeutet.

b) §2 Gentechnik ist akzeptabel, weil gesellschaftlich unverzichtbar.

Als Voraussetzung, daß diese Behauptung allgemein akzeptiert wird und damit politische Bedeutung gewinnt, arbeitet die GEN heraus, daß ein allgemeiner Verweis auf den Nutzen von Forschung generell nicht ausreicht, sondern daß die Nützlichkeit von Gentechnik konkret und anschaulich zu demonstrieren ist.

Um die Akzeptanz zu erhöhen, reicht es nicht aus, die Risiken zu minimieren, denn dies festigt nur die Fixierung auf die Schadensseite der Bilanz. Politische Unterstützung darf sich nicht darin erschöpfen, daß glaubhaft versprochen wird, etwas Negatives trete nicht oder nur mit geringer Wahrscheinlichkeit ein. Mit einer Technik muß etwas Positives auf der Nutzenseite versprochen werden können.

Dieses Kalkül hat zunächst einmal vordergründige Konsequenzen. Z.B. ist der Anwendungsbereich, anhand dessen die Nützlichkeit von Gentechnik am wenigsten demonstriert werden kann, die "Anwendung der Gentechnik zu militärischen Zwecken" (255). Dieser Aspekt wird folglich in der Reihe der Querschnittsthemen richtiggehend versteckt, damit nicht die Waffenforschung als ein gleichberechtigter Anwendungsbereich neben eher allgemein als nützlich angesehenen Bereichen wie Gesundheit oder Landwirtschaft steht (255a).

Die Einlösung der Behauptung, Gentechnik sei gesellschaftlich unverzichtbar, hat aber auch substantielle Forderungen zur Folge. Die GEN empfiehlt die prioritäre Förderung von unmittelbar einleuchtenden Anwendungen: Abbau von Umweltschadstoffen durch gentechnisch entsprechend

programmierte Mikroben, Entwicklung von Diagnose- und Therapieinstrumenten für bislang nicht behandelbare Krankheiten (255b) u.a.m. Mit dieser Prioritätensetzung stellt sich die GEN in Gegensatz zur Linie der Förderungspolitik, die - im Verbund mit wirtschaftlichen Erwägungen - in erster Linie Forschung mit Blick auf Enzyme für Industriezwecke und für marktgängige Pharmazeutika unterstützt (256).

Ob aus dieser nur perspektivisch aufzuzeigenden Nützlichkeit der Gentechnik tatsächlich eine Erhöhung der öffentlichen Akzeptanz der Gentechnik folgt, sei dahingestellt, zumal die Chance des Vergleichs zu nicht-gentechnischen Alternativen von der GEN nicht genutzt worden ist.

c) §3 Gentechnik ist akzeptabel, weil ethisch verträglich.

Als Voraussetzung, daß diese Behauptung allgemein akzeptiert wird und die öffentlicher Akzeptanz der Gentechnik stützt, arbeitet die GEN eine prozedural-institutionelle Antwort auf die Frage nach der ethischen Verträglichkeit der Gentechnik heraus: Der bloße argumentative Nachweis dessen, daß ein Verbot der Gentechnik nicht verfassungskonform wäre, ist nicht ausreichend unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Akzeptanz, sondern es ist erforderlich, daß eine Prüfung der ethischen Verträglichkeit institutionalisiert ist. Dies hat auf eine Weise zu geschehen, die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit sichert.

Dies soll gewährleisten, daß eine differenzierte Begutachtung der ethischen Aspekte einzelner Vorhaben gewährleistet ist. Die GEN empfiehlt dazu, im humanmedizinischen Bereich auf dem existierenden System der Ethikkommissionen aufzubauen, aber dabei nicht stehenzubleiben, sondern weitergehende institutionelle Vorkehrungen zu treffen (257).

Bei allen drei Behauptungen und ihren jeweiligen Implikationen entfaltete sich die Kontroverse in der GEN, was - vor allem in Hinblick auf öffentliche Akzeptanz - notwendig, sinnvoll und machbar ist: Wie sicher ist sicher genug? Wie nützlich ist nützlich genug? Wann ist normative Verträglichkeit ausreichend institutionell gesichert?

Der gemeinsame Bezug auf die programmatische Leitlinie der öffentlichen Akzeptanz enthebt also ganz und gar nicht der Kontroverse. Denn es ging in der Gentechnik-Enquete und in vergleichbaren anderen Gremien nicht allein um symbolische Handlungen, sondern auch um substantielle Empfehlungen. Es ging und geht um ein technisch-politisches Programm mit Blick auf öffentliche Akzeptanz. Zwar ging es in der GEN nicht um Entscheidungen über Maßnahmen selbst; aber sie ist ein Teil von deren Vorbereitung. Im Übergang zur industriellen Nutzung der Gentechnik fungiert die Rücksicht auf öffentliche Akzeptanz zwar als eine gemeinsame Optik. Aber die konkrete Ausgestaltung der politischen Maßnahmen ist damit in keiner Weise determiniert, sondern muß sorgfältig ausgehandelt werden - unter den Bedingungen erheblicher Unsicherheit.

5.5. 16 zu 1 - Die Sozialstruktur der Gentechnik-Enquete

Eine Analyse der Kommissionsstruktur muß vor allem eines erklären können: Wer oder was in der Kommission hat das in vieler Hinsicht bemerkenswerte Ergebnis ermöglicht? Das Ergebnis besteht aus einem Bericht, der fast durchweg von sechzehn Mitgliedern, und aus einem Sondervotum, das von einem einzelnen Mitglied getragen wird. Dieser Bericht ist alles andere als ein Formelkompromiß oder eine Zusammenstellung zufällig herausgegriffener Lehrbuchsätze. Wie konnte sich eine derart große Geschlossenheit, gepaart mit einer durchgängigen und deutlichen Distanz gegenüber einem einzelnen Mitglied, entwickeln?

Die Unwahrscheinlichkeit des Verhältnisses von sechzehn zu eins wird deutlich, wenn man sich die Vielfalt der Themen, die Widersprüchlichkeit der Interessen, die Unübersichtlichkeit der Folgen, die Inkompatibilität der jeweiligen Verpflichtungen - kurz: wenn man sich die Heterogenität der GEN vor Augen führt, die eigentlich ein anderes Ergebnis erwarten lassen sollte.

Um dies an der Zusammensetzung und am Ziel noch einmal zu demonstrieren: Die GEN ist keine Kommission einer politischen Partei zur Anfertigung eines Biotechnologieprogramms. Sie ist auch keine Redaktionsgruppe von Molekularbiologen zur Erarbeitung einer Standesethik. Einschränkende Klammern, wie ein gemeinsamer parteipolitischer oder beruflicher Hintergrund, fehlen. Die GEN versammelt zu einem weiten Thema ein breites Spektrum an Wissen und Interessen, Erfahrungen und normativen Hintergründen, Verhaltensweisen und Ressourcen. In der Kommission finden wir einen katholischen Theologen, der von der Union benannt ist, und eine Professorin für die Geschichte der Pharmazie, die Mitglied der "GRÜNEN"-Fraktion ist; einen Studienrat a.D., der aus der linken SPD kommt und sich in der Forschungspolitik profilieren möchte, eine Virologin, die sich auf medizinische Fragen spezialisiert hat, und einen Molekularbiologen, der den Sprung zur synthetischen Biologie vollziehen möchte - um nur diese Mitglieder einmal herauszugreifen.

Jedes Mitglied sieht Gentechnik anders und fügt sie an anderer Stelle in sein Interessengebäude ein; manche sind sogar gezwungen, in der GEN Doppelrollen zu spielen, d.h. sie müssen z.B. einerseits als Wissenschaftler auftreten, andererseits aber institutionenpolitische oder industrielle Interessen vertreten.

Die Interessen sind außerordentlich dispers, und von Thema, Auftrag und Zusammensetzung her wird die Vielfalt nur wenig vorab eingegrenzt. Die GEN hat eine von Anwendungsbereich zu Anwendungsbereich wechselnde Arena von Interessenten zu verkraften: Die biologische Grundlagenforschung ruft andere Interessen auf den Plan als die genetische Beratung, die perinatale Medizin andere als das Versicherungswesen. Das Thema Gentechnik und das Forum der GEN sind weite Mäntel, unter denen viele Erwartungen und Befürchtungen Platz finden. Um so unwahrscheinlicher wird die Einhelligkeit am Ende.

Im folgenden versuche ich, die Unwahrscheinlichkeit des Konsenses durch sozialstrukturelle Faktoren zu erklären, und differenziere dabei mehrere Aspekte.

5.5.1. Sozialstruktur unter kognitivem Aspekt: Kategorische versus pragmatische Argumentationsweise

Einen Erklärungsansatz bietet der kognitive Aspekt. Die Frage nach dem Grund für die überraschend weite Einhelligkeit lautet zugespitzt dann: Wie kann es gelingen, die Komplexität des Themenfeldes "Chancen und Risiken der Gentechnologie" auf eine Weise zu reduzieren, daß dem letztendlich sechzehn von siebzehn Mitgliedern folgen?

a) Herausforderung Komplexität - Musterbildung als Entgegnung

Kognitiv gesehen, stand die Kommission vor der Aufgabe, eine unüberschaubare Vielfalt von Wissens-elementen in ihrer zeitlichen Varianz und mehrfach strukturierten Verteilung durch die Bildung geeigneter Muster handhabbar zu machen.

Man kann sich die Größenordnung dieser Herausforderung verdeutlichen, wenn man die kognitive Komplexität des Themenbereichs in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht differenziert. Dabei wird deutlich: Jeder winzige Zuwachs im Wissen über den biologischen Code entfaltet unüberschaubare Wirkungen. Zudem wandeln sich Wissen und Wertung rapide, so daß sich der Horizont ständig verschiebt. Zum dritten ist das Wissen sozial unterschiedlich verteilt, und die Divergenz der normativen Positionen nimmt zu (258). Wie hat die GEN diese Herausforderung einer überschießenden Komplexität gemeistert?

Die generelle Antwort auf diese Frage lautet: durch Selektion, durch Strukturbildung, durch die Bildung kognitiver Muster. Je größer die Herausforderung durch Komplexität, desto selektiver müssen die kognitiven Muster arbeiten. Je leistungsfähiger diese Muster arbeiten, desto mehr Wissen kann verarbeitet werden. Theorien, Analogien und Prioritätensetzungen sind Ausdruck solcher Muster.

Die Reduktion von Komplexität durch kognitive Muster geht gemeinhin nicht einhellig vorstatten, es ist zumeist ein höchst strittiger Prozeß: Streit um die Plausibilität von Annahmen, um die Rationalität selektiver Urteile u.ä.

In der GEN bilden sich folglich konkurrierende kognitive Muster heraus, die sich anhand unterschiedlicher Argumentationsweisen festmachen lassen. Ich werde im folgenden versuchen, die Bildung konkurrierender Muster anhand unterschiedlicher Argumentationen zu verdeutlichen. Es ist ein schwieriges Unterfangen, aus den verschlungenen Diskussionen die Argumentationsweisen zu präparieren, also die Äußerungen auf Strukturen von Behauptung und Begründung und die wiederum auf ein Schema zu reduzieren. Dies setzt voraus, daß es gelingt, die grundlegenden Parameter zu identifizieren, mit denen sich Argumentationsweisen differenzieren lassen. Dies ist im folgenden Tableau versucht. Anhand von vier Kriterien werden jeweils zwei Ausprägungen unterschieden, die sich dann zu Argumentationsweisen kombinieren lassen.

Übersicht 24: Differenzierung von Argumentationsweisen

Ausprägung	Ausprägung 1	Ausprägung 2
Kriterium		
Inhaltlicher Bezug	Gentechnik generell	Anwendungsbereiche der Gentechnik
Beurteilung	Ablehnung	Befürwortung
Begründungsmodus	Ableitung von grundlegenden Prämissen	Abwägung von Kosten und Nutzen
Spielraum der Argumentation	Rigidität	Flexibilität

Ich kann nun die Argumentationsweisen in der GEN durch Kombinieren charakterisieren. Grundsätzlich lassen sich viele Kombinationen denken: So kann man sich eine zwar ungewöhnliche, aber dennoch plausible Argumentation vorstellen, die charakterisiert ist durch eine aus grundlegenden Werten abgeleitete Begründung für eine von Anwendungsbereich zu Anwendungsbereich das Vorzeichen wechselnde Beurteilung der Gentechnik. Denkbar ist auch eine Befürwortung der Gentechnik, die aus der Abwägung von Kosten und Nutzen der Gentechnik generell - z.B. als Erkenntnisinstrument - gewonnen ist.

Ich möchte mich auf zwei Argumentationsweisen beschränken, die für die soziale Struktur der Gentechnik-Enquete unter kognitivem Aspekt Bedeutung gewonnen haben (259). Ansatzpunkt für die Charakterisierung der Argumentationsweise ist ihr typischer Begründungsmodus: Die eine Argumentationsweise ist gekennzeichnet durch eine pragmatisch begründende, also Kosten und Nutzen abwägende Beurteilung, die andere durch eine kategorisch begründende Beurteilung.

b) Kategorische Argumentationsweise

Kategorische Elemente finden sich in der GEN nur als Begründung für ein ablehnendes Urteil. Eine kategorisch begründende Befürwortung der Gentechnik, z.B. in Gestalt eines radikalen Sziientismus, wurde nicht explizit vertreten, schwang aber vielfach in der Auseinandersetzung mit (260).

Die Argumentationsweise, die Gentechnik kategorisch ablehnt, ist vor allem dadurch gekennzeichnet, daß sie die Komplexität des Problemzusammenhangs zu bewahren suchte, indem sie in

ihrer Argumentation alles kontingent setzte. Dies wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, auf welchen Prämissen diese Argumentationsweise basiert:

- Alle denkbaren Folgen sind grundsätzlich möglich; alle denkbaren Sicherungen sind notwendig, um die nicht erwünschten Folgen zu verhindern.
- Alle denkbaren Problemlösungen sind grundsätzlich möglich; alle denkbare politische Unterstützung ist notwendig, um wünschbare Problemlösungen zu ermöglichen.
- Alles hängt mit allem zusammen; grundsätzlich ist keine Verbindung weniger wichtig als eine andere.
- Alle Phänomene sind Ausprägungen des Wesens einer Sache. Jede Einigung über die Bewertung eines Phänomens setzt eine grundsätzliche Einigung über die Bewertung des Wesens voraus.
- Alle sollen sich zu allem jederzeit äußern können.

Dadurch, daß mit diesen Prämissen ein sehr hoher Komplexitätsdruck aufgebaut wird, müssen an anderer Stelle scharfe Reduktionen greifen: Wenn alles Schlechte gleichermaßen möglich ist, muß das Ganze, in diesem Falle die Gentechnik als "solche", verurteilt werden. Wenn sich alle zu allem äußern können sollen, dann ist auch jegliche Organisation der Äußerung abzulehnen - mit dem Ergebnis, daß sich die Ersten und die Besten im jeweiligen Zusammenhang durchsetzen. Wenn alles behandelt und alles einbezogen werden muß, dann kann man die Vielfalt nur beherrschen, wenn man sich auf die Auseinandersetzung über das "Wesen", beispielsweise der Gentechnik, konzentriert. Dann geraten alle Anwendungen, Folgen, Voraussetzungen, Variationen zu Details, an denen das "Wesen" herauszuarbeiten ist und die entsprechend der Beurteilung des "Wesens" zu beurteilen sind.

In diesem Fall wird die Verhandlungsbasis sehr schmal, da Verhandlungen ein Abrücken von den Prämissen erfordern würden und dann keine scharfe Selektion mehr möglich wäre: Eine binäre Struktur - der Ausschluß eines Dritten, wie er ein manichäisches Weltbild kennzeichnet - ist die angemessene Reduktion von Komplexität im Zusammenhang einer Weltsicht, in der alles möglich ist. Sozial gesehen heißt das, daß aus einer binären Struktur der Kognition eine Orientierung auf grundlegenden Dissens folgt.

Die politische Bedeutung dieser Argumentationsweise im Zusammenhang der Diskussion um Gentechnik liegt darin, daß sie in der Öffentlichkeit durchaus prominent vertreten ist. Die kategorische Ablehnung der Gentechnik generell ist eine Position, die über viele Stützpunkte im öffentlichen Bereich verfügt. Sie findet sich in den Kirchen, in den Medien, in Sonntagsreden von Politikern, im Programm von Akademien und Fortbildungseinrichtungen. Sie ist gesellschaftlich in keiner Weise als *quantité négligeable* zu bezeichnen. Von daher ist die kategorische Ablehnung der Gentechnik mehr als nur eine intellektuelle Variante, sondern bedroht sehr wohl in gewisser Weise politisch den Übergang von der Invention zur Innovation bei der Gentechnik.

c) Pragmatische Argumentationsweise

Gegenüber der kategorischen Ablehnung hat sich in der GEN eine Argumentationsweise durchgesetzt, die eine Beurteilung der Gentechnik nach Anwendungsbereichen differenziert und

dies mit der Abwägung der jeweiligen Kosten und Nutzen begründet. Diese Abwägung versucht, sich vor allem auf eine empirisch-wissenschaftliche Basis zu stützen.

Die Komplexitätsreduktion über pragmatische Beurteilung setzte sich in der GEN als vorherrschende Argumentationsweise durch, weil sie koalitions- und verhandlungsfähig war. Eine kategorische Ablehnung ist zwar kognitiv sehr leistungsfähig und unter bestimmten Bedingungen sehr attraktiv, weil sie in ihrer binären Codierung scharf selektiert, aber sie isoliert und polarisiert ihre Protagonisten. Dagegen bietet die pragmatische Argumentationsweise einen großen Spielraum und vielfältige Anschlußmöglichkeiten, sie öffnet Optionen und leitet Konsensprozesse ein. Unter ihrer Führung können sich Verhandlungen entspinnen, sie erlaubt Kompensationsgeschäfte und Kompromisse durch den Ausgleich auf verschiedenen Ebenen.

Das kognitive Muster, das durch die pragmatische Argumentationsweise indiziert wird, konnte deshalb die Komplexitätsreduktion in der GEN dominieren, weil es für dieses Themenfeld, für diese Situation und für diese Akteure eine hohe Attraktivität besaß. Nur zwei Anmerkungen dazu: Unter Wissenschaftlern dominiert eine Argumentationskultur, in der die Fähigkeit zur Differenzierung hohe Wertschätzung genießt und in der Distanz gehalten wird zu Urteilenden, die ihre Behauptungen nicht unter Vorbehalt stellen und nicht als Hypothesen formulieren. In der spezifischen Argumentationskultur von Politikern wiederum haben die Suche nach Koalitionen und eine schrittweise Abarbeitung von Problemen hohen Stellenwert.

Beide Argumentationskulturen finden folglich eher eine Heimat in einer pragmatisch organisierten Argumentationsweise als in einer mit kategorischer Begründung. Dies gilt insbesondere in einer kommunikativen Situation, die sich - wie es in einer Enquete-Kommission der Fall ist - durch die Möglichkeiten und Notwendigkeiten ausgedehnter Debatte auszeichnen.

Die Dominanz pragmatischer Argumentationsweise erlaubte somit den Grad an **organisierter** Komplexität, der den Bericht in kognitiver Dimension auszeichnet: Der GEN ist es gelungen, die unorganisierte Komplexität des Wissens durch Differenzierung in eine organisierte Komplexität zu überführen, ohne dabei in Simplifizierungen zu verfallen.

d) Wechselseitige Herausforderung

Trotz der Dominanz der pragmatischen Argumentationsweise ist gerade der kommunikative Zusammenhang zwischen den Argumentationsweisen von eminenter Bedeutung für die GEN.

Bedeutung erhält der kommunikative Zusammenhang von pragmatischer und kategorischer Argumentationsweise einmal deshalb, weil die Konfrontation der kognitiven Muster die einzelnen Lager zusammenhielt: Die kategorische Argumentation war ständig präsent und zwang diejenigen, die sich damit nicht identifizieren konnten, sich davon explizit abzugrenzen und ihre eigene, eine pragmatische Argumentation weiterzuentwickeln - und umgekehrt.

Wichtiger noch: Dadurch, daß sich zwei Muster in einer Kommission herausbildeten, konnte sich kein Beteiligter der Wirkung **beider** Muster entziehen. Kein Mitglied der Kommission konnte durchweg in einem bestimmten Muster argumentieren, ohne dabei zur Kenntnis zu nehmen, daß

zumindest noch ein weiteres existiert. Dadurch, daß ein anderes Muster ständig präsent war, mußte sich jeder immer auch mit dem anderen Muster auseinandersetzen.

Dies hatte den Effekt, daß man voneinander lernte und daß auf diese Weise die Komplexität für die Gesamtkommission gewahrt blieb: So begründeten z.B. sehr viele, die ansonsten pragmatisch argumentierten, ein Verbot von Eingriffen in die menschliche Keimbahn mit kategorischen Argumenten (261), und sicherlich hätte sich der kategorische Akzent in der Diskussion verstärkt, wenn mehr Grundsatzfragen thematisiert worden wären, wenn sich z.B. Grundlagenforschung hätte rechtfertigen müssen.

Andererseits ließen sich die Träger einer kategorischen Argumentationsweise, die Vertreterinnen der "GRÜNEN"-Fraktion, ab und an auf Untiefen pragmatischer Argumentation herab (262). Auch sie sahen sich genötigt, insbesondere an einigen komplizierten Punkten der Bewertung auf die pragmatischen Begründungen für die befürwortende Sicht der Kommissionsmehrheit mit einer eigenen Abwägung von Kosten und Nutzen gentechnischer Anwendungen zu antworten.

Man kann also gerade nicht davon reden, daß in der GEN die kategorische Argumentationsweise ausgegrenzt worden wäre, denn dann wäre sie nicht mehr präsent gewesen. Allenfalls kann man von ihrer Marginalisierung reden. In der kognitiven Struktur der Kommission fand sich das kognitive Muster, das mit dieser Argumentationsweise einherging, schließlich an demjenigen Punkt, an dem es für die Gesamtkommission und ihre Entwicklung zwar noch wirksam, aber nicht mehr dominant werden konnte. Die Kontroverse der Argumentationsweisen war also überaus nützlich für die GEN. Mit der Kontroverse wurde die durch das Einzelmuster selektierte Komplexität wieder in die kognitive Struktur der GEN hineingeholt. Was die pragmatische Argumentationsweise an Gesichtspunkten ausgrenzte, das blieb für die Kommission erhalten, weil es noch ein weiteres, das kategorische Argumentationsmuster gab. Aber die Gewichte waren dennoch verteilt: Das eine Muster war eindeutig dominant, das andere beschränkte sich auf den Part des Geistes, der stets negiert und gerade damit das Positive schafft.

Allerdings wurde dieses Bild durch einige Merkwürdigkeiten getrübt. So gehört die Thematisierung der Alternativen zur Gentechnik strenggenommen in den Zusammenhang einer pragmatischen Argumentation, denn ein Vergleich von gentechnischen Anwendungen und ihren Alternativen kann ja nur so aussehen, daß in den einzelnen Anwendungsbereichen die Kosten und Nutzen einer gentechnischen Lösung gegen diejenigen alternativer Lösungen abgewogen werden. Im Anschluß daran müßte sich eine pragmatisch begründete Ablehnung oder Befürwortung der jeweiligen Anwendung von Gentechnik entfalten lassen. Eine kategorische Begründung, z.B. für die strikte Ablehnung der Gentechnik, braucht den Vergleich mit Alternativen überhaupt nicht; ihr reicht der Rekurs auf grundlegende Werte. In der Gentechnik-Enquete wurde aber die Forderung, Alternativen systematisch mit gentechnischen Anwendungen zu vergleichen, vehement von denjenigen vertreten, die für eine kategorische Argumentationsweise stehen. Und sie wurde vehement

von denen abgelehnt, die eine pragmatische Argumentation pflegten. Es wurde also etwas aus politischen Gründen abgelehnt, was durchaus in das kognitive Muster gepaßt hätte.

Dies verweist auf die Relevanz des nächsten, des politischen Aspekts.

5.5.2. Die Sozialstruktur unter politischem Aspekt: Der gemeinsame Nenner Akzeptanz

Die politische Konstellation am Ende der GEN läßt den Beobachter nicht weniger erstaunen als die überraschende Kompatibilität der kognitiven Muster. Wie ist es zu erklären, daß aus einer Vielfalt von Interessen sich eine weitgehend homogene Position entwickeln konnte, daß aus Akteuren mit völlig unterschiedlichem sozialen Hintergrund eine Ganz Große Koalition geschmiedet werden konnte?

a) Erster Erklärungsansatz: Parteipolitische Lager

Die letzte Bemerkung unter kognitivem Aspekt legt eine Erklärung für die politische Homogenität nahe, die auf parteipolitisch konturierte Lager zurückgreift.

Aus dem parlamentarisch-politischen Umfeld der GEN, aus dem starken Gewicht der Parlamentarier bzw. Fraktionen und aus der im Ergebnis deutlichen Isolation einer der Parteien könnte man schließen, daß parteipolitische Interessen eine ursächliche Rolle für das Ergebnis gespielt haben, d.h., daß die Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion sich außerhalb eines von allen anderen getragenen Konsenses stellte bzw. dorthin gedrängt wurde. Beide Seiten wären demzufolge von parteipolitischen bzw. fraktionspolitischen Überlegungen geleitet gewesen: hier das Interesse an einer weithin sichtbaren Bestätigung des staatstragenden Charakters, der keinen Platz ließ für eine Einigung mit einer im Parlament als deplaziert empfundenen Fundamentalopposition; dort ein Interesse an Profilierung als der einzigen Fraktion in Opposition gegenüber den Altparteien. Die GEN wäre dieser Erklärung zufolge ein propagandistisches Instrument zur Bestätigung von wechselseitiger Aus- und Abgrenzung mit dem Ergebnis zweier klar geschiedener Lager. Demzufolge wollten die Fraktionen einen Trennungsstrich ziehen, und dafür konnte der Gegensatz nicht scharf genug ausfallen.

Die erste These zur Begründung für das Abstimmungsergebnis wäre also: "Altparteien" und "Alternative" wollten sich gerade bei einer Frage wie Gentechnik voneinander abgrenzen. Deshalb mußte es auch zu einem mehr als deutlichen Ergebnis von sechzehn gegen eins kommen.

Das manichäische Denken und die Abgrenzung der Parteien voneinander bieten reichlich Belege für die "Lagertheorie", aber dennoch kann diese These als eine Begründung für das Ergebnis keinen Bestand haben. Die Widersprüche **innerhalb** der Fraktionen und **innerhalb** der beiden "Lager" müßten dann allein aus fraktionspolitischen Erwägungen zurückgestanden haben. Vor allem aber hätten sich auch die Sachverständigen völlig auf diese Logik einlassen müssen.

Dies ist beides wenig plausibel, und eine solche Erklärung greift folglich viel zu kurz. Das Ergebnis der GEN ist nicht aus dem Widerspruch von "Altparteien" und grüner Alternative zu erklären. Dennoch bleibt die Kluft der Parteien ein gewichtiges Moment für die politische Gestalt der GEN; sie bietet aber keine Erklärung, die befriedigen könnte. Es bedarf eines größeren Ausholens, das über den Verweis auf den parlamentarischen Gegensatz von Altparteien und Alternativen hinausreicht. Der Konsens der sechzehn ist nicht **fraktions**politisch zu begründen; er muß tiefer begründet sein, als es der parteiliche Gegensatz zu erklären erlaubt.

b) Zweiter Erklärungsansatz: Politische Handlungsmöglichkeiten

Einen tiefer ansetzenden Versuch der Erklärung liefert die Unterscheidung von politischen Handlungsmöglichkeiten gegenüber der Gentechnik: Ich will die Vielzahl möglicher Vorschläge, Empfehlungen und erwogenen Maßnahmen auf drei politische Positionen reduzieren und im folgenden eine verbotsorientierte, eine freiraumorientierte und eine regulierungsorientierte Politik gegenüber der Gentechnik differenzieren (263).

In der folgenden Übersicht werden diese drei politischen Handlungsmöglichkeiten mit drei Merkmalen charakterisiert.

Übersicht 25: Politische Handlungsmöglichkeiten

<div style="text-align: center;">Handlungsmöglichkeiten</div> <div style="text-align: left;">Merkmale</div>	Verbotsorientierte Maßnahmen	Regulierungsorientierte Maßnahmen	Freiraumorientierte Maßnahmen
Wie? Politische Instrumente	Auf Gentechnik zugeschnittene Verbote mit Ausnahmevarianten	Auf Gentechnik zugeschnittene Gebote zur spezifischen Gestaltung der Rahmenbedingungen	Förderung der Forschung unter Anwendung der allgemein gültigen Rahmenbedingungen
Was? Inhaltliche Präferenzen	Folgeforschung/ Entwicklung alternativer Lösungen	Förderung von gentechnischer Forschung nach öffentlicher Relevanz und von Sicherheitsforschung	Förderung nach Maßgabe innerwissenschaftlicher Prioritäten
Wer? Rolle politischer Instanzen	Auf Gentechnik zugeschnittener Kontroll- und Genehmigungsapparat, dominiert von Öffentlichkeit	Spezifische Aufsichtsgremien dominiert von Betreibern und Wissenschaftlern	Selbstkontrolle der Wissenschaft unter Aufsicht der allgemeinen Rechtsorgane

(ba) In jeder der drei Gruppen sind jeweils mehrere Handlungsmöglichkeiten zusammengefaßt. In die Gruppe der **verbotsorientierten Maßnahmen** gehört einmal das von Teilen der "GRÜNEN"-Fraktion geforderte Verbot jeglicher Anwendung der Gentechnik. In diese Gruppe gehört auch der Vorschlag, jegliche Anwendung der Gentechnik unter einen Genehmigungsvorbehalt zu stellen (Stichwort: "Positivliste"), der in seiner Wirkung einem Verbot nahekommt, wenn er auch nicht von vornherein dessen flächendeckenden Charakter aufweist.

Auch wenn die Handlungsmöglichkeiten dieser Gruppe aus politischen und aus juristischen Gründen nicht durchsetzbar sind, so entfalten sie dennoch politische Wirkung, da ihre Propagierung das öffentliche Klima in einer Weise beeinflusst, daß rigidere Beschränkungen der Gentechnik eher möglich werden, als wenn die verbotsorientierten Handlungsmöglichkeiten überhaupt keine öffentlich diskutierte Alternative wären.

(bb) Die andere Seite des politischen Spektrums, die **Freiraumorientierung**, wurde in der Gentechnik-Enquete nicht offensiv und nicht für das gesamte Gebiet der Gentechnik vertreten. Sie schwang aber in vielen Auseinandersetzungen unausgesprochen mit und wurde bei einigen Diskussionen um Detailregelungen auch schon einmal deutlicher artikuliert.

Auch diese Seite kennt Nuancen: Es lassen sich eine Position des "Aussitzens" und eine des "Laissez-faire" unterscheiden. Die erste Nuance setzt auf einen baldigen Wandel der Agenda. Sie plädiert für ein Abwarten; währenddessen soll die Forschung weiter vorangetrieben werden, notfalls außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes. Die Öffentlichkeit soll in diesem Zeitraum aber auch nicht unnötig provoziert werden (264).

Im Gegensatz zu dieser sozusagen stoischen Variante der Freiraumorientierung zeichnet sich die "Laissez-faire"-Position durch ein eher offensives Vorgehen aus: Der Freiraum für die Weiterentwicklung der Gentechnik wird bewußt verteidigt, Forschung rechtfertigt sich argumentativ, der Kritik wird nicht einfach stattgegeben, ihr wird öffentlich entgegengetreten, kein Stück politischen Bodens wird kampflos freigegeben. Alle Versuche, spezifische Regelungen für die gentechnische Forschung zu finden, werden bekämpft; nur die Anwendungen bestehender allgemeiner Regelungen werden akzeptiert.

Beide Varianten der Freiraumorientierung sind nicht sonderlich durchsetzungsfähig im politischen Raum. Wer sie vertritt, der ignoriert oder unterschätzt die Relevanz der Irritationen in der Öffentlichkeit und wird auch nicht gewahr, daß die Überzeugungskraft der Argumente für weitgehende Liberalisierung nicht einmal dazu ausreicht, die gesamte Wissenschaft hinter dieser politischen Handlungsmöglichkeit zu versammeln. Dissidenten aus den Naturwissenschaften, Spezialisten für Sicherheitsfragen und Wissenschaftler aus anderen Disziplinen, z.B. der Sozial-, Wirtschafts- oder Geisteswissenschaften, machen freiraumorientierte Forderungen nicht zu ihrem selbstverständlichen forschungspolitischen Credo. Diese Position kann also in keiner Weise beanspruchen, für die Wissenschaft zu stehen. Ähnliches gilt für die Anwendungsbereiche Gesundheit und Industrie: Auch die dort Tätigen stehen nicht geschlossen hinter einer freiraumorientierten Position.

Dann aber werden auch Politiker nicht geschlossen darauf eingeschworen werden können. Diese Orientierung kann sich also auf keinen politischen Akteur stützen und ist folglich in keiner Weise politikfähig. Mehr noch: Jeder Schritt in diese Richtung droht kontraproduktiv zu werden. Durch die wachsende Diskrepanz zur öffentlichen Meinung, durch Alleingänge einzelner Außenseiter und durch das Risiko eines Unfalls, der möglicherweise hätte verhindert werden können, wenn einzelne Wissenschaftler nicht auf ihren Freiraum gepocht hätten, besteht die Gefahr, daß die politischen Instanzen unter Druck gesetzt werden und mit harten Maßnahmen reagieren müssen. Je

größeren Einfluß die freiraumorientierte Position gewinnt, desto größer wird die Gefahr, daß die Politik auf verbotsorientierte Maßnahmen umschwenkt.

(bc) Demgegenüber bildet die dritte Gruppe von auf **Regulierung orientierten Maßnahmen** eine konsensfähige politische Basis innerhalb der GEN. Diese Maßnahmen verbindet miteinander, daß sie die politische Sicherung öffentlicher Akzeptanz durch die Regulierung der weiteren Entwicklung der Gentechnik anzielen - in Abgrenzung gegen eine Verbotsorientierung in allen Schattierungen, aber auch gegen eine Freiraumorientierung, die in Übersteuerung umzuschlagen droht (265).

Diese Gruppe vereint Maßnahmen mit unterschiedlichen Adressaten und Instrumenten: So können regulierende Maßnahmen bevorzugt darauf zielen, die Anwender von Gentechnik zu disziplinieren und Alleingänge "schwarzer Schafe" auszuschließen. Sie können auch darauf zielen, die öffentliche Meinung durch differenzierende Regelungen zu stabilisieren oder durch frühzeitig eingeleitete Maßnahmen die politischen Instanzen gegen Entscheidungsdruck aus der Öffentlichkeit abzuschirmen.

Bei den Maßnahmen lassen sich unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Von daher ist es vorrangige Aufgabe einer entsprechend orientierten Politik, die Maßnahmen auszutarieren: ohne Disziplinierung der Anwender von Gentechnik keine Stabilisierung der öffentlichen Meinung und ohne Stabilisierung der politischen Rahmenbedingungen keine Disziplinierung der Anwender. Dabei droht bei jeder möglichen Schwerpunktsetzung eine Übersteuerung, die wiederum die Politikfähigkeit der Vorschläge bedroht. Es kommt also entscheidend auf die Kalibrierung der regulierungsorientierten Maßnahmen an.

Die Gentechnik-Enquete suchte ihr politisches Profil, indem sie sich gleichermaßen gegen Verbotsorientierung und gegen Freiraumorientierung abgrenzte. Sie entschied sich dafür, mit ihren Empfehlungen eine Basis für die Regulierung der Gentechnik zu legen. Bis aber ein konsensfähiges Verhältnis der einzelnen Teilregulierungen ausgehandelt werden konnte, war ein langer, an Hindernissen reicher Weg zurückzulegen. Die Tücke steckte auch hier im Detail; die Kontrahenten mußten bei jedem einzelnen Anwendungsbereich und bei jedem Entwicklungsproblem der Gentechnik lernen, daß die regulierungsorientierte Position Kompromisse von allen Beteiligten erfordert, wenn alle sensitiven Komponenten bedient werden sollen. Ein Verbot von Eingriffen in die Keimbahn zu empfehlen, fiel keinem schwer, dies war "wissenschafts- wie industriepolitisch harmlos" (266), aber die Freisetzung zu reglementieren und ein rechtliches Korsett für die weitere Entwicklung der gentechnischen Produktion zu schneiden, dies erforderte auf allen Seiten Zugeständnisse. Aber nur auf diesem steinigen Pfad konnte man in der GEN zu einer konsensfähigen Regulierung gelangen. Am Ende eines langwierigen Prozesses war es gelungen, daß trotz aller Unterschiede in den Ausgangspositionen, trotz der unterschiedlichen Zusammenhänge, denen die Kontrahenten entstammten, trotz der unterschiedlichen Prioritäten sich die ganz überwiegende Mehrheit der GEN auf einen Satz regulierungsorientierter Maßnahmen einigte.

Wie aber war dies möglich? Ich habe mit der Kategorisierung politischer Maßnahmen das Phänomen nur anders benannt, es aber damit nicht schlüssig erklärt. Denn daß sich die überwiegende Mehrheit auf regulierungsorientierte Empfehlungen einigen konnte, ist noch keine befriedigende Erklärung für den erzielten Konsens: Warum denn sollten sich so unterschiedliche Akteure auf diese eine politische Strategie einigen? Welche Interessenkonstellation machte die Regulierung zur konsensfähigen Position? Was brachte die verschiedenen Akteure dazu, in der Gentechnik-Enquete eine Basis für die Regulierung der Gentechnik legen zu wollen?

c) Dritter Erklärungsansatz: Interessen

Mit der Orientierung auf Regulierung und der Absage an Verbote und bloßer Verteidigung von Freiräumen ist - bei allem Dissens im Detail - ein gemeinsamer Nenner der disparaten Interessen der Akteure gegeben, die in der GEN vertreten sind. Die GEN läßt sich grob in acht Akteure gliedern, die nicht gleichzusetzen sind mit einzelnen Personen, die aber alle personell vertreten sind. Politisch setzt sich die Gentechnik-Enquete zusammen aus folgenden Akteuren: Sozialdemokratische Opposition, Regierungsfractionen, Bioindustrie, medizinische Versorgung, naturwissenschaftliche Grundlagenforschung, sozial- und geisteswissenschaftliche Reflexion, Regulierungsadministration, "grüne" Alternative.

Bis auf den letztgenannten tragen alle Akteure den Konsens. Sie agieren zwar alle in unterschiedlichen sozialen Zusammenhängen, und jeder verbindet in seinem spezifischen Umfeld ein anderes Interesse mit dem Methodenbündel Gentechnik (267). Aber eines ist ihnen dabei gemeinsam: Jeder in der GEN verspricht sich etwas von der weiteren Entwicklung der Gentechnik; jeder identifiziert sich positiv oder negativ mit der Gentechnik. Während für den einen seine Grundlagenforschung und damit sein Renommée in der scientific community an die professionelle und ungehinderte Anwendung gentechnischer Methoden gekoppelt sind, bietet die Gentechnik anderen ein Mittel zur Profilierung innerhalb z.B. einer Gemeinschaft von Ethikern oder von Juristen.

Je weiter die Entwicklung in der Gentechnik voranschreitet, desto mehr zahlt sich dies für diejenigen aus, die - in welchem Bezug auch immer - schon früh dabei waren. Desto mehr wird deutlich, daß sie auf das richtige Thema gesetzt hatten.

Dies soll keiner Reduktion auf persönliche Beweggründe das Wort reden, denn unter diesem Aspekt sind die Kalküle der Personen als Verkörperung sozialer Interessen von Belang - vom Interesse an einer Modernisierung der industriellen Produktion bis zum Interesse an institutionalisierter Folgenabschätzung.

Den Vertretern dieser Interessen, die alle - positiv oder negativ - an eine fortschreitende Technisierung des Lebens geknüpft sind, gelang es trotz ihrer Heterogenität, in einer **politischen** Dimension miteinander zu kooperieren. Die Akteure stellen sich in ihren **politischen Rollen** auf eine gemeinsame Basis. Die Kooperation der höchst unterschiedlichen Akteure, die die GEN bilden, war also politisch gestiftet. Von verschiedenen Interessenstandpunkten herkommend, konvergierten die Akteure in der Orientierung auf Regulierung. Kein ökonomischer Schulterschuß,

keine Wertegemeinschaft, keine soziale Homogenität liegen der Ganz Großen Koalition in der GEN zugrunde, sondern ihre politische Basis wird von gemeinsamen Interessen an einer politischen Regulierung gebildet. Alle Akteure haben ein Interesse daran, gegen die Risiken eines weiteren Vordringens verbotsorientierter und freiraumorientierter Maßnahmen geschützt zu werden. Sie haben alle ein Interesse an einer regulierten Entwicklung der Gentechnik und ihnen ist bewußt, daß eine regulierte Entwicklung ohne ausreichende öffentliche Akzeptanz nicht denkbar ist (268).

Und so wie die vielen inhaltlichen Argumentationslinien des Kommissionsberichts in ein Programm mündeten, dessen zentrale Kategorie Akzeptanz ist, so bildet eben diese öffentliche Akzeptanz der Gentechnik auch den gemeinsamen Bezugspunkt der heterogenen Interessen. Die Sicherung der öffentlichen Akzeptanz ist der schmale gemeinsame Nenner, auf den hin sich die unterschiedlichen Interessen gleichnamig machen konnten. Aus ganz unterschiedlichen Motiven heraus fokussierten die Interessen auf die knappe Ressource Akzeptanz. Hatte der eine Akteur die Beruhigung der politischen Landschaft im Visier, so verband der andere mit dem akzeptanzorientierten Programm einen Ausbau des Sicherheitsapparates, und der dritte sah damit eine Konturierung des politischen Profils seiner Partei verbunden.

In diesem Sinne nahmen die Mitglieder der GEN das Ziel Akzeptanz ernst: Sie reduzierten es nicht auf PR-Kampagnen, sondern Akzeptanz avancierte zu einer tragfähigen Basis politischer Einschätzungen und Empfehlungen. Damit war der Streit zwischen den Akteuren beileibe nicht ausgeschaltet, er war nur konkreter und konstruktiver geworden. Wie und wodurch öffentliche Akzeptanz zu sichern wäre und welche Abstriche damit in der Realisierung der jeweiligen spezifischen Interessen notwendig würden, darüber mußte Einigkeit erst einmal hergestellt werden. Aber dadurch, daß ein gemeinsames Fundament gegossen worden war, wurde eine Einigung auch über die konkreten Empfehlungen überhaupt erst möglich. Der Streit um die Kalibrierung der einzelnen Regulierungskomponenten und -adressaten wurde dadurch gedämpft, daß allen Akteuren klar war: Die Regulierung der Gentechnik als von der Akzeptanz für gebotene politische Grundlinie kann über das Forum Bundestag nur dann an Boden gewinnen, wenn sie einhellig vertreten wird, wenn keiner der Akteure ausscheren kann, wenn das Paket nicht aufgeschnürt wird.

Die Einigung auf einen gemeinsamen Katalog von Einschätzungen und Empfehlungen wurde unter dem Gesichtspunkt Akzeptanz also politisch möglich; zugleich war sie unter diesem Gesichtspunkt zugleich politisch notwendig und sie blieb politisch schwierig.

- Die Einigung wurde **möglich**, da die unterschiedlichen Interessen nun einen Punkt hatten, an dem sie konvergieren konnten. In Sachen Akzeptanz konnten Koalitionen gebildet werden, ohne daß die Sorge aufkam, die jeweilige Identität zu verlieren.
- Die Einigung wurde **notwendig**, da die öffentliche Akzeptanz sich in bedrohlicher Weise entwickelte und die GEN ein gutes Forum bot, dieser Entwicklung mit verhältnismäßig geringem Aufwand etwas entgegenzusetzen zu können. Die Nutzung der GEN als ein Forum erforderte aber Konsens, erforderte eine einhellige Position, um sich in der Öffentlichkeit und bei Entscheidungsinstanzen im Gewirr der Stimmen Gehör zu verschaffen.

- Die Einigung blieb schwierig. Jeder Akteur wollte seine Position soweit wie möglich unbeschadet durchsetzen. Wie weit Regulierung gehen sollte und welche Regulierung angesichts der Entwicklung öffentlicher Akzeptanz zwingend erforderlich war, das bildete den Gegenstand zahlreicher kommissionsinterner Auseinandersetzungen.

Entsprechend gestaltete sich das Vorgehen: Kompromisse, Auslassungen, Prioritäten, Wortwahl - alles dies geschah unter den Auspizien des gemeinsamen Interesses an der Sicherung von Akzeptanz. Und es waren nicht nur die Parteipolitiker, die entsprechende politische Kompetenz entwickelten, auch die anderen Mitglieder handelten politisch.

Damit ist der Bogen zum ersten Erklärungsversuch für die Einheitlichkeit geschlossen: Nicht parteipolitische Kalküle führten in der GEN zu einer Lagerbildung, sondern es bildete sich ein Lager, das die parteipolitischen Grenzen und die Grenzen zwischen den verschiedenen Interessengruppen überwölbte. In diesem Lager wurde nach einer Basis für öffentliche Akzeptanz gesucht und diese Basis gegen weitere Erschütterungen durch den Gegenpol verteidigt.

d) Notwendigkeit eines Gegenpols

Denn auch unter diesem Aspekt bilden die Vertreter der "GRÜNEN"-Fraktion den möglichen und notwendigen Gegenpol zur Gesamtkommission. Sie hielten eine der anderen Orientierungen für politische Maßnahmen gegenüber der Gentechnik, die Verbotsorientierung, demonstrativ und ständig präsent und sorgten so für den "Außen"-Druck, der "Binnen"-Konsens erzeugte.

Sie trugen die "öffentliche Meinung" in die GEN, hielten deren Kontingenz in der Kommission präsent und ermöglichten so erst die Konsensbildung. Denn durch die Herausforderung dieses Gegenpols blieb das Lager der sechzehn geschlossen, und die Einigung auf zu empfehlende Regulierungen, die auch unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Akzeptanz Erfolg versprachen, behielt trotz aller Mühseligkeit und Widrigkeiten ihre Attraktivität.

Auf diese Art konsensfördernd gewirkt zu haben und sozusagen als der personifizierte "Akzeptanzeinbruch" die Schrecken einer Verbotsorientierung an die Wand der GEN gemalt zu haben, bedeutet einen größeren Verdienst für das gedeihliche Fortschreiten der GEN, als ihn sich die "GRÜNEN"-Fraktion jemals hätte erwerben können, wenn sie sich mühsam mit einzelnen auf Kompromißfähigkeit getrimmten Vorlagen in die Debatte eingeschaltet hätte (269).

5.5.3. Sozialstruktur unter normativem Aspekt: Ausklammerung "letzter Fragen" und Normierung der Verkehrsformen

Unter normativem Aspekt ist für die Struktur der GEN weniger die Auseinandersetzung über explizit normative Fragen von Belang. Die gab es bisweilen auch, z.B. in der Frage der Forschungssteuerung (270) oder bei der Humangenetik. Und auch die Thematisierung impliziter Antworten auf Normfragen, also vorausgesetzter Prämissen und Hintergrundannahmen, ist nicht signi-

fikant für die Debatte in der GEN: Die Fragen, ob Weiterentwicklung oder Umbau der Industriegesellschaft, welche Rolle der Staat zu spielen habe und wie die Rechte des einzelnen zu schützen seien, derartige Fragen, die in den Einlassungen der Teilnehmer implizit zumeist schon beantwortet waren, wurden im Lauf der Kommission nicht expliziert. Von daher ist gerade die Suspendierung normativer Fragen eines der beiden charakteristischen Kennzeichen der Kommissionsstruktur unter normativem Aspekt (dazu: a). Das andere ist die Normierung der Verkehrsformen (dazu: b).

a) Kennzeichen: Suspendierung von Grundsatzfragen

Wenn im Zuge der GEN Grundsatzfragen einmal thematisiert wurden, zeigte sich, daß die GEN nicht auf einen normativen Grundkonsens bauen konnte. Nicht nur zwischen Mehrheit und der Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion, sondern auch innerhalb der Mehrheit brach in vielen, für die Beurteilung der Anwendung von Gentechnik durchaus relevanten Fragen Dissens auf. Sicherlich gab es für die Mitglieder der Kommission ein gemeinsames normatives Fundament, das vermutlich weitgehend mit den im Grundgesetz kodifizierten Werten charakterisiert werden kann, aber damit ist noch kein Wertkonsens gegeben, der die Mitglieder dazu gebracht hätte, die normativen Fragen im Zusammenhang der Gentechnik mit einer Stimme zu beantworten (271).

Normativ gesehen, zeichnet sich die GEN nicht durch einen erkämpften und erklärten Grundkonsens in den zentralen normativen Fragen aus, sondern durch eine Suspendierung der Divergenzen: Daß der explizit dokumentierte Dissens nur gering ausfiel, ist nicht aus der Gleichartigkeit der normativen Ausgangspositionen der Mitglieder zu erklären, sondern weil man normative Divergenzen nur sehr begrenzt thematisierte. Bewußt ausgeklammert wurden vor allem drei Fragenkomplexe:

- Ein politologischer Komplex mit Fragen wie: Aufgabe des Staates, Selbstverständnis und Begründung von Politik, Verhältnis zu gesellschaftlicher Entwicklung.
- Ein technologischer - im eigentlichen, reflektierenden Sinne des Wortes - Komplex mit Fragen wie: Wesen von Technik, Verhältnis von Technik zu Wissenschaft, Verhältnis von technischer und kultureller Entwicklung.
- Ein philosophisch-ökologischer Komplex mit Fragen wie: Mensch und Natur, Grenzen und Spielraum menschlichen Handelns, Wertehierarchie und Wertekonflikte.

Jeder dieser Komplexe enthält wichtige Aspekte für die Einschätzung und Beurteilung von Gentechnik, aber jeder dieser Komplexe hätte die Arbeitskraft der Beteiligten vollständig absorbiert. Dies will nicht besagen, daß die Mitglieder der GEN "professionelle Zyniker" (272) gewesen wären. Gerade weil allen klar war, daß es gerade in dieser Frage um einen ethisch höchst problematischen Bereich ging, in dem man "sowohl Wissen als auch Gewissen" (273) braucht, banden sie die Thematisierung von Grundsatzfragen an die Klärung konkreter Regelungen. Die GEN unterwarf die Entscheidung, ob eine Grundsatzfrage aufgeworfen werden sollte, sozusagen einer Zweckbindung: Wo die Klärung einer normativen Frage nicht unbedingt zu einer Begründung von Maßnahmen erforderlich war, wie es in der Humangenetik zweifelsohne der Fall war, unterblieb dies tunlichst (274). Der Grund ist darin zu sehen, daß die GEN sich auf das zu Regelnde konzen-

trieren und deshalb keinen Platz und keine Zeit der Gegenüberstellung von Grundsatzpositionen einräumen wollte.

Umso dringlicher war eine Normierung der Verkehrsformen, um eine prozedurale Basis für die Einigung auf Regelungen zu haben.

b) Normierung der Verkehrsformen: Das Beispiel der Zulassung von Öffentlichkeit

Auch die Normierung von Verkehrsformen und Verfahrensweisen, also die Homogenisierung der Interaktion der Teilnehmer, lief zu einem großen Teil implizit ab: Im Verhältnis von Kommissionsmitgliedern und Stabsmitarbeitern, im Verhältnis von Sachverständigen und Parlamentariern sowie im Verhältnis der Sachverständigen und der Parlamentarier untereinander (275), werden stillschweigend vorausgesetzte Usancen des Umgangs sichtbar. Ihr alltägliches Mit- bzw. Gegen-einander ruht auf einem differenzierten normativen Fundament.

An einigen Stellen aber brachen dennoch Konflikte über die Verfahrensweisen und Verkehrsformen auf, die zu entsprechenden Debatten führten. So gab es Debatten, ob man sich in der Arbeitsweise am Plenum des Bundestages orientieren sollte oder eher am Vorbild des Ausschusses (276); ob man der Kommission gegenüber loyal zu sein habe oder nur gegenüber der jeweiligen kommissionsexternen Bezugsgruppe, also der Fraktion bzw. dem Verband oder dem Institut (277); ob man die Kommission als Gruppierung von Personen, die als Personen in die GEN berufen worden sind, ansehen sollte oder als Zusammentreffen von Positionen, die durch wechselnde Personen vertreten werden können (278); welche Rechte dem einzelnen zukämen; ob die Kommissionsmitglieder zu den Mitarbeitern des Sekretariats ein eher kollegiales oder ein eher hierarchisches Verhältnis aufbauen sollten (279).

Dies alles brach mehr oder weniger punktuell auf. Ich will hier nur eine dieser Fragen herausgreifen, nämlich, ob man sich in der Arbeitsweise eher am Plenum des Bundestages oder eher am Ausschuss orientiert, denn diese Frage entschied darüber, welchen Grad an Öffentlichkeit man für die GEN zulassen wollte. In der GEN standen sich zwei Antworten auf diese Frage gegenüber, die beide auf parlamentarische Praxis verweisen konnten. Die eine Position plädierte für vollständige Öffnung der Kommissionsarbeit nach außen. Die Begründung dafür war sowohl kausal - aus einem bestimmten Demokratie- und Parlamentsverständnis - als auch final - aus dem Ziel, über die GEN hinaus Öffentlichkeit zu sensibilisieren und zu mobilisieren.

Die andere Position plädierte für eine in ihren Sitzungen geschlossen tagende GEN, die mit der Öffentlichkeit lediglich über Presseverlautbarungen und über öffentliche Auftritte einzelner Mitglieder verbunden sein sollte. Auch dies wurde kausal - Politikverständnis - und final - Ziel der Kommission sei es, Empfehlungen zu formulieren - begründet. Eine kompromißorientierte Position, die vor allem der Vorsitzende vertrat, war eher von kommissionstaktischen Überlegungen bestimmt. Sie sah eine teilweise Öffnung, z.B. bei bestimmten Anhörungen und eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit (280), nicht aber eine Öffnung der Sitzungen für die Öffentlichkeit vor. Diese kompromißorientierte Position setzte sich letzten Endes auch durch. Für das Verständnis der Sozialstruktur der GEN unter normativem Aspekt sind aber auch die beiden gegensätzlichen Orientie-

rungen von Belang. Die "publike" und die "hermetische" Position beruhen auf einem unterschiedlichen Parlamentsverständnis. Sie stützen sich auf unterschiedliche Aufgabenbestimmungen für das Parlament und verweisen auf unterschiedliche Teile seiner institutionellen Struktur. Während die Öffnungsbefürworter eher das Parlamentsplenum vor Augen hatten, sahen die Gegner eher den Ausschuß als maßgebend für die Kommissionsarbeit an - auch für die Anhörungen.

Die Gegner wußten die Geschäftsordnung hinter sich: Ausschüsse des Bundestages tagen grundsätzlich nicht-öffentlich und müssen Ausnahmen von diesem Grundsatz, etwa bei Anhörungen, explizit beschließen. Enquete-Kommissionen sind Ausschüssen gleichgestellt. Da die Mehrheit der Kommissionsmitglieder gegen eine Öffnung der Kommissionsberatungen waren, konnten auch Ausnahmen nicht gegen sie durchgesetzt werden.

Die Entscheidung für die Ausschußorientierung, für die Orientierung am Bild eines Arbeitsparlaments, war mehr als eine lediglich taktisch bestimmte Finesse, sondern sie stellt eine wertgeleitete Entscheidung gegen die Plenumsorientierung, gegen die Orientierung am Bild eines Redeparlaments dar. Um die Vehemenz der Gegnerschaft gegenüber einer Öffnung der Kommissionsberatungen nachvollziehen zu können, muß man sich aus der Perspektive der Gegner vergegenwärtigen, welche Konsequenzen eine Öffnung gehabt hätte. Sie befürchteten, daß die Herstellung von Öffentlichkeit das Klima in der GEN zwischen allen Parteien verhärten würde. Sie sahen die Gefahr einer parteipolitischen Ideologisierung, durch die in der GEN eine Plenumsatmosphäre herrschen würde, deren Ergebnis vor allem Fensterreden wären (281). Vor allem ein spürbarer Einfluß der Medien wurde befürchtet. Eine Ausarbeitung von Regelungsmöglichkeiten und eine Einigung auf konsensfähige innovative Varianten wären unter solchen atmosphärischen Bedingungen nicht denkbar gewesen.

Um dem von Beginn an einen Riegel vorzuschieben, wandte sich der "harte Kern" der "Hermetiker" gegen jegliche Öffnung der GEN - auch gegen eine Öffnung von Anhörungen, die ja zur Erarbeitung von Handlungsmöglichkeiten selbst nicht genutzt werden sollten.

Ein zweiter Grund, der auch so artikuliert wurde, bestand darin, daß man die Thematisierung der einzelnen Probleme in der Öffentlichkeit nicht in einem Stadium verstärken und beschleunigen mochte, das noch von eigener Unsicherheit und von widerstreitenden Meinungen der Anzuhörenden geprägt war. Ein Blick in die Werkstatt - so die Überlegungen der "Hermetiker" - könnte nur zu Verwirrung führen, und dies laufe der Aufgabe der GEN zuwider, die öffentliche Meinung zu stabilisieren. Eine verstärkte Thematisierung in der Öffentlichkeit kann auf Basis eines gefestigten Konzepts einsetzen, nicht früher.

Spiegelbildlich dazu befürchteten die Befürworter einer Öffnung eine Arkanpolitik, eine abgeriegelte Kommission, die hinter verschlossenen Türen Geheimverhandlungen führt und zu ausgefädelten Empfehlungen kommt, ohne Transparenz und ohne Einbeziehung derjenigen, die sich außerhalb organisierter Interessengruppen um die weitere Entwicklung der Gentechnik sorgen. Im Sondervotum der "GRÜNEN"-Fraktion wird diese andere Sicht des Verhältnisses von GEN und Öffentlichkeit noch einmal deutlich. Die "GRÜNEN"-Fraktion hat die Gentechnik-Enquete nie als ein Aushandlungsforum gesehen, sondern immer als ein Sprungbrett, um bestimmte Stimmen aus der öffentlichen Diskussion institutionalisiert zum Ausdruck zu bringen und damit zugleich wie-

derum die Öffentlichkeit zu mobilisieren. Die Strategie, das Sondervotum möglichst unangefochten durchzutragen, ist in dieser Hinsicht völlig konsequent. Eine radikale Orientierung auf die Öffentlichkeit war das prozedurale Gegenstück auf der normativen Ebene zu der kategorischen Argumentationsweise und zu der Präferenz für verbotsorientierte Maßnahmen.

So standen sich unterschiedliche Normierungen für die Verfahrensweise gegenüber, jede mit ihren Befürchtungen und Erwartungen und jede mit ihrem Anschluß an passende Ausprägungen in anderen Aspekten. Die Normierung, die sich weitgehend durchsetzte, war eine Kompromißfassung, die sich besonders am Vorbild des Ausschusses orientierte. Öffentlichkeit im anspruchsvollen Sinne des Wortes konnte sich demnach nur im nachhinein herstellen, wenngleich einige Anhörungen nach langen Auseinandersetzungen doch noch öffentlich zugänglich gemacht wurden. Diese weitgehende Ausschlußorientierung ist eine Normierung der Verfahrensweisen, die zu der Präferenz für Regulierungsmaßnahmen und zu der pragmatischen Argumentationsweise der Kommissionen mehrheitlich paßte.

c) Bipolare Struktur

Auch unter normativem Aspekt ist die Struktur der GEN folglich geprägt von einer Bipolarität: Auf der einen Seite findet sich eine Ganz Große Koalition, die sich darauf verständigte, daß Grundsatzfragen suspendiert und die Verfahrensweisen in ihrem Sinne strukturiert wurden. Auf der anderen Seite findet sich die Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion, die eine entgegengesetzte Normierung in inhaltlicher und prozeduraler Hinsicht vertrat. Wiederum ganz wichtig aber war für die Entwicklung der GEN, daß diese andere Seite präsent blieb. Auch dies hat wiederum eine normative Seite: Denn Teil der normativen Grundorientierung in der Kommission war auch eine Respektierung der Rechte einzelner und insbesondere von Fraktionen. Die Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion fand sich zwar mit ihren normativen Einlassungen und ihren Vorschlägen für die Regelung des Verfahrens zumeist am Rande der GEN, aber sie wurde durch Fairness und durch in der Geschäftsordnung abgesicherte Minimalrechte vor einer Ausgrenzung geschützt (282).

Dadurch blieb das *Aliud* präsent und die Komplexität für die Kommission gewahrt. Eine ähnliche Struktur ergab sich bei den Grundsatzfragen: Zwar war es eine wichtige normative Festlegung, daß sie nicht thematisiert wurden, aber die Präsenz der "GRÜNEN"-Fraktion erhielt die Möglichkeit aufrecht, sie dennoch zu behandeln, und so ist die Thematisierung von Grundsatzfragen ein wesentliches Charakteristikum des Sondervotums. Die ausgeklammerten normativen Streitpunkte wurden damit zwar nicht in die Klammer eingebracht, aber immerhin gelang es damit, sie weiter in der Gleichung sichtbar zu halten und nicht in einer Nebenrechnung verschwinden zu lassen. Damit ist in der Bipolarität beides gegeben: Es wurde eine stabile normative Grundlage für die Konsensentwicklung geschaffen, und zugleich wurden die ausgegrenzten Möglichkeiten in normativer Hinsicht innerhalb des Horizonts der Gentechnik-Enquete präsent gehalten.

5.5.4. Sozialstruktur unter gruppendynamischem Aspekt: "Konsenstunnel" der Sachverständigen

Innerhalb des von den Regeln für die Verkehrsformen gebildeten Gerüsts gelang die Entfaltung einer produktiven Interaktion der Teilnehmer. Der Vorsitzende vermochte nach einem gruppendynamisch sehr schwerfälligen Beginn (283), mit Hilfe eines engeren Beratungskreises, der nicht aus weiteren Parlamentariern, sondern aus einem Sachverständigen und einem Mitarbeiter des Sekretariats bestand, die GEN in einen "Konsenstunnel" zu bugsieren, aus dem sie nicht mehr ausbrach (284). In das Netz, das in personeller Hinsicht Verlauf und Ergebnis der Kommission trug, wurden sukzessive immer weitere Teilnehmer eingebunden (285), und der Konsens konnte schrittweise auf immer weitere Gebiete ausgedehnt werden. Die weiterhin existierenden zahlreichen Widersprüche zwischen den Mitgliedern wurden konstruktiv gewendet und zur Weiterentwicklung der Konsenslinie genutzt (286).

Die Parlamentarier waren dabei weit in den Hintergrund gerückt, mit Ausnahme des Vorsitzenden und der Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion, die eine Sonderrolle auch in gruppendynamischer Hinsicht spielte. Sie spielte die Rolle des Counterpart, deren Wirkung unter dem Gesichtspunkt der Interaktion darin bestand, daß die Mehrheitsgruppe stabilisiert werden konnte. Sie sorgte für ein Zusammenrücken auch der Persönlichkeiten innerhalb der Mehrheitsgruppe. In dieser Mehrheitsgruppe dominierten die Sachverständigen. Dies bedeutet nicht, daß die Wissenschaftler aus der GEN ein Kolleg gemacht hätten, denn die Sachverständigen verhielten sich in der GEN durchaus politisch - wenn auch nicht parteipolitisch.

5.5.5. Die Aspekte im Zusammenhang

Die Unterschiedlichkeit der Weltbilder, Interessen, Regeln, personellen Eigenschaften usw. wurde durch die Entwicklung der Gentechnik-Enquete nicht aufgehoben, aber sie trat als vorherrschendes Charakteristikum hinter eine bipolare Struktur zurück. An die Stelle der Dispersität und Vereinzelung der Akteure trat eine klare Zweigliederung der GEN. Auf der einen Seite stand ein in Breite und Tiefe überraschend großes Lager, das von einem Konsens über Inhalt, Ziele und Vorgehen geprägt war. Diese Bildung einer Ganz Großen Koalition auf der Grundlage eines Stück um Stück gewachsenen Konsenses stellt sich unter kognitivem Aspekt so dar, daß die Argumentationen im Rahmen dieses Mehrheitslagers ein pragmatisches Muster zeigen, in das ab und an kategoriale Elemente eingerückt worden sind. Unter politischem Aspekt verband die Angehörigen des Lagers, daß sie die öffentliche Akzeptanz für Gentechnik durch Regulierung zu sichern versuchten und dafür auch die GEN als einen Baustein ansahen. In normativer Hinsicht wurde die Bildung des Mehrheitspols ermöglicht, weil Grundsatzfragen suspendiert und Vorgehensweisen so geregelt wurden, daß im Binnenverhältnis Konsens wachsen konnte. Dem entspricht in gruppendynamischer Hinsicht, daß ein "Konsenstunnel" entstand, d.h., immer weniger Mitglieder konnten sich bei immer weniger Fragen dem Druck entziehen, zu konsensfähigen Lösungen beizutragen.

Auf der anderen Seite stand in Konfrontation zu diesem Lager die Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion, und mit ihr ist unter allen Aspekten eine Alternative ständig präsent. Durch sie wird eine Bipolarität in die Struktur der Gentechnik-Enquete eingebaut. Dies sicherte, daß die ausgegrenzte Komplexität sichtbar und Teil der GEN blieb. Die Vertreterin der "GRÜNEN"-Fraktion konnte zwar keine Definitionsgewalt entfalten, aber sie sorgte kognitiv, personell, politisch und normativ für den notwendigen Spannungsbogen. So bildete sich eine Struktur heraus, die sich durch eine sehr unwahrscheinliche Homogenisierung auszeichnet und die zugleich eine weit ausgelagerte Außenposition aufweist, auf die sich der homogene andere Pol immer wieder beziehen muß.

Erst alle Aspekte ergeben zusammen ein Bild der Struktur - sie sind additiv zu lesen. Kein Aspekt ist in einen oder mehrere der anderen überführbar. Es ist auch nicht möglich, aus einem der Aspekte die spezifische Struktur der Gentechnik-Enquete erklären zu wollen. Jeder Aspekt gibt nur den Blick frei auf einen Teil der Sozialstruktur der Gentechnik-Enquete und damit eben auch nur auf einen Teil struktureller Erklärung (287). Erst in der Zusammenschau aller Aspekte, aus der nach Aspekten differenzierten Bipolarität der GEN erklärt sich der unwahrscheinliche Konsens, von dem diese Kommission geprägt ist. Was unter kognitivem Aspekt sich als die Dominanz eines pragmatischen Argumentationsmusters über ein kategorisches exponiert, das erscheint unter politischem Aspekt als die Konsensfähigkeit von Regulierung gegenüber Verbotsmaßnahmen und bloßer Sicherung von Freiräumen. Erst in der Kombination dieser mehreren Stränge von strukturellen Erklärungen zeigt sich die Gentechnik-Enquete als ein System, das sich mit einer durchgängigen bipolaren Struktur von einer überkomplexen Umwelt abgrenzt, dabei in Form des Konsenses die Komplexität reduziert, aber mit dem Dissens zu den "grünen" Positionen die Komplexität bewahrt. Auf diese Weise baute die GEN eine spezifische Dynamik auf - eine Dynamik in politischer, kognitiver, normativer und personeller Hinsicht, die Dynamik eines sozialen Systems eben.

5.6. Ergebnisse und Wirkungen: Gentechnik im Geschäftsgang - Der Bundestag in der öffentlichen Diskussion

Was nun hat dieses Ringen um Einhelligkeit bewirkt? Bei allen Schwierigkeiten der Zurechnung von Wirkungen und ungeachtet des für eine gründliche Evaluation viel zu frühen Zeitpunkts (288), lassen sich einige markante Konturen der Wirkung nachzeichnen. Ich beschränke mich dabei auf diejenigen Ergebnisse und Wirkungen, die in unserem Zusammenhang von Bedeutung sind. Dies sind die Wirkungen auf den Bundestag und dabei sind zwei Aspekte besonders von Belang, der kognitive und der politische. Es ließe sich weiter ausholen, aber dann sinkt die Möglichkeit für die Zurechenbarkeit von Wirkungen, und die Entfernung zu den eigentlichen Fragestellungen, unter denen ich diese Analyse angetreten habe, wird größer. Von daher also steht dieses Kapitel unter der Frage: Welche Wirkung zeitigte die GEN im Rahmen des Bundestages unter kognitivem und unter politischem Aspekt?

5.6.1. Ergebnisse und Wirkungen in kognitiver Hinsicht: Vom diffusen Thema zur verhandelbaren Vorlage

a) Wirkungen in kognitiver Hinsicht: Sensibilisierung und Aufklärung

Die GEN hat für das Feld Gentechnik eine kognitive Pionierleistung vollbracht. Sie hat dieses Gebiet für eine politische Öffentlichkeit aufgeschlossen und sie hat es insbesondere für das Parlament zugänglich gemacht.

Dafür war von besonderem Belang, daß die verschiedenen Akteure im Feld der Gentechnik ihre mehr oder weniger diffusen Interessen in politische Ziele überführt haben und sich über ihre Position im Verhältnis zu den anderen Positionen bewußt geworden sind. Die GEN hat also eine politische Sensibilisierung bewirkt (289). Dementsprechend konnten auch die Möglichkeiten für eine Regelung ausgelotet und die Positionen transparent gemacht werden. Es ist nun nachzulesen, was die Gewerkschaften von der Gentechnik halten und was ein Vertreter der Molekularbiologen bereit ist, an Einschränkungen hinzunehmen (290).

Über diesem sozusagen maieutischen Effekt sollte nicht vergessen werden, daß die GEN an vielen Stellen die Wissenslücken aufgedeckt und eingekreist hat, insbesondere was technische Potentiale und was die Folgen in verschiedenen Dimensionen angeht. Gerade in diesen inhaltlichen Bereichen hat die GEN durch ihre sorgfältige Aufarbeitung des Wissensstandes (291) auch erhebliche Vermittlungsleistungen im Kreise der Beteiligten vollbracht. Dies findet seine Fortsetzung in den Beratungen, an denen diese Beteiligten wiederum beteiligt sind, und in den vielfältigen Zusammenhängen, in denen der Bericht und die Berichterstattung darüber zur Kenntnis genommen werden. Auf diese Weise zieht das kognitive Ergebnis der GEN seine Kreise. Über diese eher didaktische Vermittlungsleistung hinaus ist es in der GEN gelungen, durch die Kombination der verschiedenen Aspekte, die in der GEN vertreten waren, bzw. die bei Anhörungen repräsentiert wur-

den, auch neues Wissen zu schaffen, dieses in einprägsamen Formeln zu fassen, die die weitere Diskussion prägen werden (292).

In methodisch-reflexiver Hinsicht ist im Gegensatz zu dem thematischen Kernbereich der Gewinn an kognitivem Neuland begrenzt: Die GEN hat keinen neuen Ansatz entwickelt. Die Alternativenfrage hat sie gestellt, aber nicht beantwortet (293). Die profunde Leistung, die sich in dem Bericht niederschlug, wurde bezahlt mit dem Verzicht auf kognitive Experimente, die grundsätzlich durchaus möglich gewesen wäre - Beispiel: systematischer Vergleich einer gentechnischen Anwendung mit nicht-gentechnischen Alternativen.

Der Schwerpunkt der Kommissionsleistung liegt also in kognitiver Hinsicht eher im didaktischen Terrain der Wissensvermittlung und im maieutischen Prozeß der Klärung von Interessenpositionen, ihrer Überschneidungen und ihrer Gegensätzlichkeit.

b) Spezifika der Leistung: Parlamentarischer Bezug

Indem die GEN ein weit ausladendes Themenfeld in einem sorgfältig erarbeiteten Bericht mit einer Vielzahl von Empfehlungen aufarbeitete, hat sie nicht nur Begriffe entwickelt, Vorschläge unterbreitet und Hintergründe aufgehell, sie hat einen komplexen Sachverhalt in einen **politischen** Verwendungszusammenhang überführt. Sie hat die Unüberschaubarkeit des Themenfeldes handhabbar gemacht, indem sie sich eine selektive Sichtweise schuf. Sie hat vielfältig differenziert: in Gentechnik und Reproduktionsmedizin, in rechtlich zu beantwortende Fragen und politisch zu beantwortende Fragen, in Aufgaben der Tarifparteien und genuine Aufgaben des Staates, in bessere und schlechtere Handlungsmöglichkeiten, in Konsensfähiges und Umstrittenes, in alsbald anzugehende Vorhaben und längerfristige Vorhaben usw. Sie hat damit die Gentechnik aus einem unbestimmten Problemhorizont in die strukturierte Sicht des politischen Handelns gezogen - durch die Benennung von Handlungsbedarf für heute, für morgen, für später.

Sie hat dabei, und das ist ihr entscheidendes Charakteristikum, die Kriterien der Aufarbeitung den Bedingungen eines **parlamentarischen** Zusammenhangs entnommen. Mit ihrem sorgfältigen, detaillierten, umfassenden und - nicht zuletzt durch das Sondervotum - auch spannungsreichen Bericht hat die GEN einen bislang **parlamentarisch** weitgehend unbehandelten Problemkomplex aufgearbeitet. Sie hat die Fülle diffiziler Fragen weder ignoriert noch sich darin verloren, sondern sie hat sie in parlamentarische Handlungsschritte übersetzt. Mit ihrer selektiven Sichtweise hat die GEN die sachliche Unüberschaubarkeit parlamentarisch abarbeitbar gemacht; mit ihrer umfassenden Differenzierung hat sie die Brisanz des Konfliktherdes für das Parlament entschärft; mit der zeitlichen Aufordnung des Handlungsbedarfs hat sie das Problem in den strukturierten Horizont der parlamentarischen Verhandlung gezogen.

Bei diesen Reduktionen von Komplexität hat die GEN das Kunststück vollbracht, zugleich die selektierten Momente zu erhalten - in Form transparenter Argumentationsgänge, in Form des Sondervotums, in Form der deskriptiv gehaltenen Sachstandsberichte, die den Empfehlungen voraus-

gehen. Es ist anhand der publizierten Kommissionsergebnisse durchaus möglich, die vorgenommene Reduktion von Komplexität rückgängig zu machen, und beispielsweise bei der Freisetzung aufgrund der Sachstandsbeschreibung im Bericht und der auch veröffentlichten Protokolle der Anhörung zu anderen Empfehlungen zu kommen, als es die GEN getan hat. Es ist außerdem möglich, die Positionen des Kommissionsberichts und des Sondervotums, beispielsweise zum Anwendungsbereich Gesundheit, miteinander zu vergleichen und zu eigenen, komplexeren Schlußfolgerungen zu gelangen.

Die Gentechnik-Enquete hat diese Reduktion von Komplexität im Hinblick auf das Parlament vollzogen, im Hinblick auf dessen Ausschußmaschinerie: Sie hat eine **Vorlage** produziert. Mit dieser Vorlage beginnt der parlamentarische Prozeß der Bearbeitung von Gentechnik überhaupt erst, und damit er das kann, hat die GEN den diffusen Problembereich "Gentechnik" in eine Sprache übersetzt, die parlamentarisch verstanden werden kann. Dies erschöpft sich nicht in der Verwendung alltagssprachlicher Termini anstelle von fachwissenschaftlichen Begriffen, sondern der Bericht ist mit seinen konkreten Empfehlungen, Anregungen von Maßnahmen und Aufforderungen zu Entscheidungen etwas, wozu Ausschüsse, Fraktionsarbeitsgruppen, Fraktionsvorstände, Obleute und andere parlamentarische Teilgremien sich äußern können und müssen (294). Gentechnik kann nun nicht mehr vom Bundestag als Rauschen externalisiert werden. Es ist nun nicht mehr ein Bestandteil öffentlicher Diskussionen, zu dem man Stellung nehmen kann, aber nicht unbedingt muß, zu dem man als Abgeordneter nicht unbedingt eine dezidierte Meinung haben muß. Nun ist Gentechnik Teil **parlamentarischer** Auseinandersetzung. Mit der Überweisung dieses von allen Fraktionen getragenen Kommissionsergebnisses an elf Ausschüsse ist die Gentechnik mit allen ihren Facetten im Geschäftsgang. Es ist eine kognitive Form gefunden worden, die diesen speziellen Sachverhalt in die parlamentarische Agenda katapultiert (295).

Wie der Bericht dann in den jeweiligen parlamentarischen Gremien bearbeitet wurde, ist eine zweite Frage: Eine Enquete ist keine Garantie, daß die parlamentarische Behandlung "problemadäquat" verläuft (296). Aber die parlamentarische Maschinerie ist in Gang gesetzt, und damit ist die Gentechnik zum parlamentarischen Thema avanciert. Zumindest in der Thematisierung ist das parlamentarische Defizit ausgeglichen.

Diese Leistung ist umso bemerkenswerter, wenn man sich deutlich macht, was es erfordert und bedeutet, ein derartiges Thema derart prominent auf die parlamentarische Agenda zu setzen. Allein schon ein Blick auf das Inhaltsverzeichnis der "Woche im Bundestag" zeigt, welche Themenfülle der Bundestag verarbeitet. Und nun wird via Bericht einer Enquete ein Thema hoch angesetzt, das so gut wie keine Haushaltsrelevanz hat, zu dem - jedenfalls zu dem Zeitpunkt - kein spezieller Gesetzesentwurf vorliegt, das - jedenfalls zu dem Zeitpunkt - keine gesellschaftlichen Konflikte bedrohlichen Ausmaßes hervorruft, das nicht von Skandalen begleitet wird. Was soll dann einen Abgeordneten, der sich am dringlichsten mit Problemen seines Wahlkreises zu beschäftigen hat und der sich am liebsten Fragen der Außen- oder Verteidigungspolitik widmen würde, dazu bringen, sich ausgerechnet mit Gentechnik zu befassen?

Mit dieser außerordentlichen Thematisierungsleistung ist auf der anderen Seite eine politische Wirkung für die Position des Bundestages im politischen System verbunden.

5.6.2. Ergebnisse und Wirkungen in politischer Hinsicht: Terraingewinne für die Regulierung der Gentechnik und für den Bundestag

Ähnlich gelagerte Ergebnisse zeitigt die GEN in politischer Hinsicht: Sie sichert, daß der Bundestag sich in seiner Position gegenüber der Gentechnik an der Regulierung als dem Leitbild für politische Maßnahmen orientiert. Zum zweiten ermöglicht sie dem Bundestag eine langfristige Bearbeitung derjenigen Fragen, die mehr oder weniger eng mit dem Begriff "Gentechnik" assoziiert werden. Und sie sorgt dafür, daß der Bundestag seine Position im Feld der politischen Akteure verbessern kann.

a) Erstes politisches Ergebnis: Regulierung als parlamentarische Linie gegenüber der Gentechnik

Die GEN fand zu einem günstigen Zeitpunkt statt. Als sie ihre Arbeit aufnahm, konturierten sich einige Anwendungsbereiche am Horizont, und einige politische Akteure waren sensibilisiert, aber durchaus noch nicht festgelegt. Als die Kommission ihre Empfehlungen dem Parlament und der Öffentlichkeit unterbreitete, schickte sich die Anwendung zu einem neuen Sprung an, der durch Freilandexperimente und erste Produktionsanlagen gekennzeichnet ist. Aber auch die öffentliche Diskussion um Gentechnik hatte in den Jahren seit der Einsetzung deutlich an Vehemenz gewonnen. Vor allem die politische Regelung dieses Bereichs lief nunmehr an, wie die Initiativen aus EG, Ländern und Bundesministerien zeigten. In diese aufgewühlte Landschaft platzierte die GEN ihre Empfehlungen und konnte dadurch in mehrerer Hinsicht Einfluß gewinnen.

Die GEN ermöglicht der Regulierung von Gentechnik einen politischen Geländegewinn. Die Gentechnik-Enquete hat eindeutig ein politisches Handeln gestärkt, das die möglichen Maßnahmen daraufhin auswählt, ob sie unter das Ziel "Sicherung öffentlicher Akzeptanz durch Regulierung der Gentechnik an problematischen Punkten" passen. Sie hat eine andere politische Handlungsmöglichkeit, nämlich die Alarmierung der öffentlichen Kommunikation im Verbund mit weitgehenden Eingriffen in den Innovationsprozeß, zumindest nicht gestärkt (297). Sie hat eine andere politische Handlungsmöglichkeit, nämlich die Abwehr öffentlicher Irritation bei weitgehendem Verzicht auf spezifische Eingriffe in den Innovationsprozeß, geschwächt. Sie hat, statt verbotsorientierte Maßnahmen zu sanktionieren oder jeden Zentimeter Freiraum für gentechnische Innovation zu verteidigen, eine Linie der Stabilisierung öffentlicher Meinung durch konditionierte Sicherung von Akzeptanz vorgezeichnet und in die parlamentarische Arbeit hinein verlängert. Die Stärkung der Regulierung gelang ihr weniger dadurch, daß sie das öffentliche Klima für eine maßvolle Regulierung verbesserte oder daß sie rechtlich verbindliche Entscheidungen durchsetzte, sondern dadurch, daß sie eine in dieser Hinsicht sehr sensible Flanke des Institutionensystems, das Parlament, entsprechend konditionierte.

Denn die Arbeit des Parlaments im Bereich Gentechnik mußte sich nun fürs erste am Bericht der GEN ausrichten, und sie wurde und wird dabei stark von denjenigen Parlamentariern geprägt,

die Mitglieder der Kommission waren (298). Mit diesem Bericht und auf diesem personellen Sozietel ist ein Stück mehr gesichert, daß sich der Bundestag in seiner Position gegenüber der Gentechnik eher in die Richtung einer Regulierung entwickelt als in eine der beiden anderen genannten politischen Handlungsmöglichkeiten (299). Die GEN markiert mit der ihr eigenen Autorität - gespeist aus dem innerfraktionellen Konsens und dem einmütigen Urteil der Sachverständigen -, unter welchen explizit benannten Bedingungen die Anwendung der Gentechnik in den behandelten Feldern zum jetzigen Zeitpunkt politisch akzeptabel ist.

Weder das Parlament noch eine andere politische Institution konnten bei Ansätzen zur Regulierung an dem hier markierten Standard hinweggehen und werden es auch in Zukunft nicht können. Die Latte kann in der politischen Regulierung dann höher oder tiefer gelegt werden, aber die letztendliche erreichte Höhe wird auch danach beurteilt werden, in welchem Verhältnis sie zu der von der GEN als akzeptabel markierten Position steht.

Ein Parlament und seine Enquete können allerdings auch nicht mehr, als derartige Markierungen zu setzen. Es kann nicht erzwungen werden, daß Regulierungen sich auch an diese Markierungen halten. Dies ist beim Gentechnik-Gesetz nicht anders gewesen; an einigen entscheidenden Stellen wurden andere Markierungen gesetzt, als sie die GEN vorgeschlagen hat (300). Aber ohne die immense Vorarbeit der GEN wäre die parlamentarische Diskussion des Gentechnik-Gesetzesentwurfs völlig anders verlaufen. Die Beratung des Berichts mit zahlreichen erneuten Anhörungen und intensiven Diskussionen in den Ausschüssen (301) mündete in die Beratung der Gesetzesentwürfe, die auf diese Weise auf eine sensibilisierte parlamentarische Öffentlichkeit trafen (302).

Man kann die politische Relevanz des Ergebnisses der GEN nur dann korrekt gewichten, wenn man sich verdeutlicht, daß der Bundestag weder eine Agentur zur Akzeptanzbeschaffung noch eine Behörde mit Regulierungsaufgaben ist. Der Bundestag darf also weder mit dem Bundespresseamt noch mit dem Bundesgesundheitsamt verwechselt werden. Folglich kann die Arbeit der GEN auch nicht mit einem Maßstab gemessen werden, der einem dieser beiden falschen Bilder über die Aufgaben des Bundestages entspringt. Ich will darauf noch einmal in aller gebotenen Kürze eingehen.

(aa) Der Bundestag ist keine **Akzeptanzbeschaffungsagentur**. Aber abgesehen davon, daß öffentliche Akzeptanz nicht wie eine Ware beschafft oder verordnet werden kann, sind weder das Parlament noch seine Untergliederungen darauf spezialisiert, für Projekte Testate auf Sozialverträglichkeit auszustellen. Ihr Urteil über die Akzeptabilität z.B. einer technischen Entwicklung ergibt sich, wie auch in anderen Fällen, nach einem längeren Prüfungsverfahren. So ist auch das Ergebnis der GEN in keiner Weise ein Freispruch ohne Folgen, sondern ein vielfach konditioniertes Urteil. Die Empfehlungen der GEN haben, in allgemeiner Fassung, die Formulierung: "Gentechnik ist in der Anwendung X und unter den Bedingungen Y1, Y2, Yn zum Zeitpunkt Z politisch akzeptabel."

(ab) Der Bundestag ist ebensowenig eine **Regulierungsbehörde**. Sein Einfluß auf Konzeption und Durchsetzung politischer Regulierung ist begrenzt. Dies zeigt sich deutlich darin, welche Rolle die GEN bei der Novellierung der Richtlinien für die Sicherheit der Labore und Produktionsstätten

spielte. Die Exekutive wartete hier nicht auf das Votum der GEN und richtete sich auch nicht nach deren Diskussionsstand (303). Dies war bereits eingangs an den Zitaten Riesenhuber'schen deutlich geworden. Riesenhuber wollte die Sicherheitsrichtlinien auf dem Verordnungsweg novellieren, ohne den Weg über den Bundestag zu nehmen. Er wollte sich aber dabei die Unterstützung durch die forschungspolitisch überaus relevante Akzeptanzquelle Parlament nicht verbauen. Gerade auch angesichts einer zunehmend sensibler werdenden Öffentlichkeit sollte das Parlament nicht desavouiert werden; wenn möglich, sollte nichts **gegen** die Gentechnik-Enquete durchgesetzt werden. Von daher war Riesenhuber durchaus bereit, die GEN zu informieren, sich mit ihr ins Benehmen zu setzen, die Mitglieder zu konsultieren. Aber dennoch sollte die Novellierung der Richtlinien nicht über Gebühr verzögert werden. Mit entschlossenem politischem Handeln sollte öffentlich Flagge gezeigt und eine adäquate Regulierung zügig durchgesetzt werden. Riesenhuber wollte deutlich machen, daß das BMFT nicht bereit war, zeitliche oder inhaltliche Kompromisse bei den Sicherheitsrichtlinien zu machen. Also wollte er auch nicht das Parlament in substantieller Art und Weise an der Novellierung mitwirken lassen, er wollte sich nicht "querschreiben lassen" (Riesenhuber) von einer Parlamentskommission, in der politisch nicht einzubindende Sachverständige saßen und die zudem unter der Leitung eines Oppositionsabgeordneten stand. Es gab für eine derartige Beteiligung keine politische Notwendigkeit, zumal es in dieser Frage keine Schwierigkeiten bereitete, sich eine parlamentarische Mehrheit zu besorgen, da es innerfraktionell kein umstrittenes Thema darstellte (304). Für eine substantielle Mitwirkung, für eine Einbeziehung der Gentechnik-Enquete in den Verantwortungsbereich des Ministeriums war also juristisch wie politisch keine Notwendigkeit gegeben. Von der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative abzugehen, bestand kein Anlaß. Er hätte bestanden, wenn z.B. eine Regelung hoch umstritten wäre und/oder wenn der Verordnungsweg nicht die notwendige Rückendeckung versprechen hätte. Wenn man also die Opposition hätte einbeziehen müssen, um die notwendige politische Basis - z.B. für eine Durchsetzung in den Bundesländern - zu bekommen, oder wenn man auch schon zu dem Zeitpunkt eine **gesetzliche** Regelung hätte finden müssen, dann wäre ein anderes Verhältnis von Ministerium und Parlamentsausschuß bzw. Gentechnik-Enquete notwendig gewesen.

So aber entzog man der GEN die Grundlage zur selbständigen Information, weil man es sich politisch leisten konnte. Der Entwurf zur Novellierung war nur den mit der Sache betrauten Beamten zugänglich. Allerdings bot man zugleich die Hand zur persönlichen Information, insbesondere des Vorsitzenden und der stellvertretenden Vorsitzenden der Gentechnik-Enquete. Man bemühte sich also um Verständnis und scheute in dieser Hinsicht auch keine Mühen. Aber die bloße parlamentarische Rückendeckung war in dieser Frage und zu diesem Zeitpunkt nur begrenzte Zugeständnisse wert, zumal sogar einige Mitglieder der Kommission ein Interesse daran hatten, daß der BMFT in Sachen Novellierung der Sicherheitsrichtlinien auf die GEN keine Rücksicht nahm und seine - in korporatistischer Manier wohlhabgestimmten - Vorstellungen realisierte. Einige Mitglieder waren nicht auf die Kommission angewiesen, um auf die Novellierung Einfluß zu nehmen. Riesenhuber wies ausdrücklich darauf hin, daß er die Novellierung mit den Tarifparteien und anderen

Verbänden abgestimmt hätte, die einen Novellierungsvorschlag in kognitiver und sozialer Hinsicht tragen müssen.

Für alles das ist eine Kommission des Parlamentes nicht notwendig, deren Einlassungen fraktionspolitisch geprägt sind und an der überdies auch noch die "GRÜNEN"-Fraktion beteiligt ist. Aus Sicht des BMFT kann dies einer sachgemäßen Behandlung derart prekärer Angelegenheiten, wie der Regulierung der Gentechnik unter dem Sicherheitsaspekt, nicht förderlich sein. Es wurde folglich betont, daß die Arbeit an der Novellierung eine von der GEN zeitlich und sachlich unabhängige Tätigkeit darstellt ("routinemäßig"; "eindeutiger Auftrag der Bundesregierung") (305). Hier herrschte Nachholbedarf, der erfüllt werden mußte. Man stellte die Kommission nicht vor vollendete Tatsachen und man sorgte dafür, daß sie nicht ihr Gesicht verlor, aber man machte in der Frage des Novellierungszeitpunkts und der Novellierungsinhalte auch keine substantiellen Zugeständnisse, da dafür keine rechtliche oder politische Veranlassung bestand.

An diesem Fallbeispiel läßt sich ablesen: Die Kommission kann lediglich aufzeigen, daß für die Sicherung der öffentlichen Akzeptanz diese oder jene Konditionierung notwendig bzw. hilfreich wäre. Ob dies im Rahmen des Parlaments oder darüberhinaus aufgegriffen wird, ist eine andere Frage.

Das Parlament ist durch seine Konstruktion und seine Stellung im Regierungssystem eine für gesellschaftliche Strömungen besonders offene Instanz. Von daher ist es von erheblichem Belang, daß die GEN nicht der diffusen Skepsis öffentlicher Meinung anheimfiel, sondern einer Linie begründeter und detaillierter Regulierung folgte. Andersherum betrachtet, wurde erst mit wachsender Skepsis in der Öffentlichkeit eine derartige Regulierung im Parlament mehrheitsfähig. Die Regulierung ist sozusagen der politische Effekt diffuser öffentlicher Skepsis: keine wirksame Regulierung ohne drohende Akzeptanzeinbrüche. Insofern ist die diffuse Skepsis in der Öffentlichkeit durchaus funktional für die weitere Entwicklung der Innovation, denn nur sie löst die notwendigen Schübe der Regulierung aus. Die Kultivierung der Technikanwendung durch regulierende Maßnahmen wird erst dann möglich, wenn politisch versucht werden muß, der diffusen öffentlichen Skepsis den Boden zu entziehen, um Überreaktionen zu verhindern. Erst mit einer Regulierung kann sich so etwas wie eine Normalisierung ergeben. Dabei hat die von diffuser Skepsis geprägte öffentliche Diskussion nicht nur die Aufgabe, die Akteure zu sensibilisieren, Wahrnehmungen zu korrigieren und Konzepte vorzuschlagen, sondern sie hat auch die politische Aufgabe, hinreichenden Druck auszuüben, um Regulierungen innerhalb der politischen Institutionen und Organisationen konsensfähig zu machen. Von daher ist das Anwachsen öffentlicher Skepsis nur begrenzt durch Vorabmaßnahmen der Ministerialbürokratie zu substituieren.

Man kann anhand der Gentechnik-Diskussion, anhand z.B. des Gentechnik-Gesetzes und anderer Regulierungsversuche, vor allem aber anhand der Gentechnik-Enquete und ihrer Binnendiskussionen, präzise den Mechanismus verfolgen, wie notwendig "Irritationen" in der Öffentlichkeit sind, um Regulierungen durchzusetzen und sie bei den beteiligten Interessenvertretern bzw. bei den politisch Verantwortlichen konsensfähig zu machen.

b) Zweites politisches Ergebnis: Erweiterung des parlamentarischen Themenspektrums

Zum zweiten ermöglicht die GEN eine langfristige und kontinuierliche Arbeit des Bundestages im Bereich Gentechnik - nunmehr ein Bestandteil routinierter parlamentarischer Arbeit. Die GEN hat einen Anfang gemacht, dem nicht nur die parlamentarische Bearbeitung einzelner Teilbereiche aus dem Themenfeld Gentechnik folgen werden, sondern der auch das Aufgreifen benachbarter und verwandter Probleme wie AIDS, Reproduktionsmedizin, Forschungsförderung oder Agrarentwicklung erleichtert. Damit hat die GEN verhindert, daß die Gentechnik im diffusen Horizont zukünftig vielleicht einmal relevanter parlamentarischer Themen verschwindet, und sie hat das Risiko minimiert, daß der Bundestag einem plötzlichen externen Ereignis im Zusammenhang mit Gentechnik - etwa einem Unfall oder der Aufdeckung eines Skandals - völlig unvorbereitet gegenübersteht. Der Bundestag ist damit von akutem Diskussionsdruck entlastet und zugleich gewappnet für wachsende Anforderungen an seine Bearbeitungskapazität in diesem Feld. Die GEN hat somit die Karriere eines parlamentarisch neuen Themenbereichs begründet.

c) Drittes politisches Ergebnis: Stärkung der Institution Bundestag

(ca) Zum dritten hat die GEN im politischen Spiel der Akteure um Einfluß in den verschiedenen Anwendungsfeldern von Gentechnik die **Institution Bundestag** nachhaltig gestärkt (306). Die GEN hat verhindert, daß die Wellen der öffentlichen Diskussion um das Für und Wider der Gentechnik am Bundestag vorbeilaufen. Sie hat es erreicht, daß dem Parlament allgemein Sachkompetenz und politisches Augenmaß in dieser Frage bescheinigt wird. Die GEN hat den Bundestag in diesem zentralen Segment der öffentlichen Diskussion nachhaltig ins Spiel gebracht. Sie hat zugleich die Grenzen parlamentarischen Einflusses im Geflecht der politischen Akteure aufgezeigt.

Damit korrespondiert, daß es bei der GEN keinen politischen Verlierer gibt: Für keinen der beteiligten Akteure schließt die GEN mit einer negativen Bilanz. Weder Regierung noch Administration, weder die einzelnen Fraktionen noch die Verbände haben Grund zur Klage, daß der Terraingewinn des Bundestages ihnen einen Verlust beschert hätte. So büßten zwar Administration und Exekutive durch die Einsetzung der Kommission an eigenem Spielraum ein (307), und einige Vorschläge mögen ihnen als Gängelung erscheinen, aber auch sie können das Ergebnis politisch nutzen; es stärkt auch ihnen den Rücken.

(cb) Alle Fraktionen können sich auf ihre Weise mit dem Ergebnis profilieren. Die **SPD-Fraktion** kann ihre Technologiepolitik exemplarisch vorführen (308) und sich als vernünftige Mitte zwischen blinden Verweigerern und kurzsichtigen Befürwortern profilieren. Darüber hinaus kann sie Ansätze zu einer Parlamentarisierung der Forschungspolitik demonstrieren (309).

Die **Union** hat mit diesem Verlauf und diesem Ergebnis der GEN eine innerparteilich nicht unproblematische Schwelle ohne Blessuren überwinden können. Ihr ist es außerdem gelungen, die

SPD von der "GRÜNEN"-Fraktion zu lösen, und sie konnte sich selbst als Garanten für eine volkswirtschaftlich vernünftige, aber ethisch behutsame Politik gegenüber der Technisierung von Leben darstellen.

Auch die "GRÜNEN"-Fraktion konnte sich in der öffentlichen Diskussion mit ihrer klaren Gegnerschaft innerhalb der GEN profilieren. Zwar blieben sie in der GEN isoliert, erzeugten aber außerhalb einige Solidarisierungseffekte - als der David, der sich im Namen der Menschheit einer Ganz Großen Koalition entgegenstellt. Die "GRÜNEN"-Fraktion schwamm damit auf einer weithin spürbaren Woge des Mißtrauens und markierte zugleich diese Strömung in der Öffentlichkeit. Ihre Bojenfunktion hätte sie nicht ausüben können, wenn sie ihr Profil mit Kompromissen verwischt hätte. Dann hätte die Gefahr bestanden, daß sie vom öffentlichen Mißtrauen überrollt worden wäre. So aber konnte sie diese Strömung in die parlamentarische Diskussion integrieren. Selbst wenn sie über ein konstruktiveres Vorgehen einiges an Kompromissen, wie einer stärkeren Berücksichtigung der Alternativen, anderen Formulierungen, weiteren Absichtserklärungen, vorsichtigen Erwägungen, Korrekturen an Details, hätte durchsetzen können, sie wäre als eine schlechtere SPD **politisch** untergegangen, und zwar sowohl innerhalb der Kommission als auch in der öffentlichen Diskussion. Denn nicht die "GRÜNEN" "heizen" die öffentliche Diskussion um Gentechnik an, sondern sie artikulieren lediglich die weithin spürbare öffentliche Skepsis, natürlich nicht ohne die "Heizkraft" der Debatte für ihre Organisationsziele auszunutzen. Von daher wirkt auch die Inkonsistenz ihrer Argumentation auf die Öffentlichkeit nicht weiter irritierend; dies sind doch eher Feinheiten, die in der Öffentlichkeit nicht bemerkt werden, und von daher eine Angelegenheit von Insidern.

Die Breite der politischen Gewinne ist umso erstaunlicher, als es für jede Fraktion auch hätte anders laufen können: interner Zwist, unnötige Zugeständnisse, öffentliche Brandmarkung - alles dies war von vornherein nicht auszuschließen.

(cc) Für die etablierten **Verbände** bedeutete die Einsetzung der Kommission eine Einschränkung des Spielraums für korporatistische Manöver. Aber wie dann die Einsetzung vonstatten ging, war durchaus im Sinne der etablierten Verbände, da von den gesellschaftlichen Interessengruppen, anders als bei der ersten und der zweiten Kernenergie-Enquete, nur etablierte Institutionen und eingespielte Beziehungen zwischen Parteien und Verbänden berücksichtigt worden sind. Von daher bietet die Gentechnik-Enquete einen Beleg für den politischen Stellenwert von Verbänden in dieser Frage - Zukunftstechniken -, an diesem politischen Ort - dem Parlament - und gegenüber diesen Gegnern - einer sich formierenden Bewegung gegen die Technisierung des Lebens mit der "GRÜNEN"-Fraktion als Sprachrohr. Daß z.B. Jürgen Walter zum sachverständigen Mitglied der GEN berufen wurde, bedeutete eine Stärkung der IG-Chemie bzw. der Gewerkschaften überhaupt. Es ist ein ausdrückliches politisches Signal, in einer Parlamentskommission zu diesem Thema von der SPD so deutlich einer Vertretung der Frauenbewegung vorgezogen zu werden. Der Verlauf der GEN bestätigte dann die Kooperationskraft der etablierten Verbände - von den Gewerkschaften

über die Arbeitgeber bis hin zur Ärztekammer -, und auch Ergebnis und Echo entsprachen den Erwartungen.

(cd) Ebenso wie die Macht der etablierten Verbände ist die unangefochtene Position der etablierten **Wissenschaft** durch die GEN bestätigt worden, denn die in der Kommission vertretenen Wissenschaftler, auch die, die der Gentechnik skeptisch gegenüberstehen, orientierten sich durchweg an den herkömmlichen Standards von Wissenschaft und bildeten weder kognitiv noch politisch ein Gegengewicht zu denen, die vehement für die Interessen der Biologenzunft eintraten (310).

So bietet sich also insgesamt für die Akteure, die in der Gentechnik-Enquete unmittelbar vertreten waren, ein durchweg positives Bild in politischer Hinsicht. Im Vergleich fallen für den Bundestag die Terraingewinne am deutlichsten aus.

5.6.3. Zusammenfassung: Der Bundestag im Mittelpunkt der Wirkung

Die beschriebenen Ergebnisse sind sicherlich nicht die einzigen Wirkungsfelder. Auch unter anderen Aspekten gibt es selbstverständlich Folgen, die der Kommission zuzurechnen sind und die in ihrer Relevanz nicht unterschätzt werden sollten, die **hier** aber nicht gleichrangig behandelt werden. Da ist die Wirkung des Berichtes auf die öffentliche Meinung via Medien. Da ist die Wirkung auf die Karrieren der Beteiligten, auf ihre Sichtbarkeit und Reputation, ihre Hierarchiestufe und ihr Selbstverständnis, auf ihren Zugang zu Kommunikationszusammenhängen (311). Da ist über das persönliche Moment dieser Karriereeffekte hinaus der Beitrag, den die GEN zur Rekrutierung von Führungskräften für weitere Aufgaben im Parlament und in anderen Zusammenhängen leistet. Da ist der Beitrag zur Organisation des Bundestages, also der Lerneffekt, wie ein derart komplexes Thema von der Managementseite her angepackt werden muß. Um dafür noch ein letztes Beispiel zu geben: Allein, daß und wie es der Gentechnik-Enquete gelungen ist, sich auf einen Satz an Regeln für die effiziente Erstellung und Behandlung von Berichtsvorlagen zu einigen und damit schriftliche und mündliche Kommunikation problem- und ressourcenadäquat zu verzahnen, sichert ihr einen Platz in der Chronik der Modernisierung des Bundestages (312).

Dabei steht, wie auch in den zuvor ausführlich beschriebenen Wirkungen unter kognitivem und politischem Aspekt, der Bundestag im Mittelpunkt. Die Gentechnik-Enquete ist eine Parlamentskommission. Die Wirkung, auf die es mir bei der GEN besonders ankommt, ist, daß in der Frage der Gentechnik ein belastbares, inhaltliches und personelles Fundament weiterer parlamentarischer Arbeit gelegt werden konnte (313). Die Relevanz der weiteren Arbeit, die sich auf Basis der GEN entfalten kann, geht weit über das Thema und den Zeitpunkt der Plenumsberatung hinaus. Die eigentliche Wirkung der GEN ist also in einer Stärkung des Bundestages zu sehen - in kurz-, mittel- und langfristiger Perspektive:

- **Kurzfristig** ist das Parlament speziell in diesem Feld und auf absehbare Zeit vom Problem-**druck entlastet**. Es kann das Thema Gentechnik routiniert bearbeiten und so nicht mehr ohne weiteres von plötzlichen Entwicklungen in diesem Bereich überrascht werden.
- **Mittelfristig** werden der Diskussions- und Regulierungsaufwand im Bereich Technisierung des Lebens steigen. Mit der Gentechnik-Enquete ist ein Anfang gemacht worden. Der Bundestag kann sich auf die zu erwartenden Anforderungen einstellen. Es ist nun nicht mehr selbstverständlich, wenn die Fragen der Freisetzung oder der industriellen Nutzung der Gentechnik, aber auf Fragen der Forschungsförderung und des Regulierungsausmaßes, dem Kurzschluß von Administration, Wissenschaft und Tarifparteien in Gremien wie der ZKBS überlassen bleiben. Eine solche Monopolisierung politischer Regulierung der Technisierung des Lebens muß nun, nach der Erfahrung mit der GEN, eigens und plausibel begründet werden, sie ist nicht mehr selbstverständlich.
- Noch einen Schritt weiter gedacht, ist mit der GEN der **Spielraum** für die zukünftige parlamentarische Arbeit an Problemen dieses Kalibers generell ausgelotet worden. Die GEN ist Teil der **Modernisierung** des Bundestages angesichts gewachsener Herausforderungen. Organisatorische Experimente (314), thematisches Neuland, personelle Erprobung - mit ihren Erfahrungen hat die GEN die Modernisierung ein gutes Stück vorangetrieben. Diese Mitwirkung bei der Modernisierung des Bundestages ist **langfristig** der wohl wichtigste Beitrag der GEN.

Auf dem Hintergrund dieser kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen bleibt abschließend zu fragen: Über welchen Spielraum verfügte die Gentechnik-Enquete? Hätte die Wirkung anders ausfallen, hätte sie konzentriert oder erweitert werden können?

5.7. Fazit: Die Gentechnik-Enquete im Spiegel der Kritik

Es bleibt, die GEN einer abschließenden Beurteilung zu unterziehen. Dies ist aber erst dann möglich, wenn zusätzlich zu dem, was in den vergangenen Abschnitten über die GEN zusammengetragen wurde, auch deutlich wird, was außerdem möglich gewesen wäre. Für eine Beurteilung der Kommission und ihrer Leistung fehlt also noch das Wissen um den Spielraum, über den die GEN verfügte. Der Spielraum wird gebildet von Alternativen, die sich für den Verlauf und das Ergebnis der GEN gestellt haben. Die tatsächliche Entwicklung der GEN hat sich durch eine Kette von Entscheidungen aus diesen Alternativen Stück für Stück ergeben. Wenn der reale Verlauf und das reale Ergebnis in diesen Vergleichsraum eingeordnet sind, ist eine Beurteilung möglich.

5.7.1. Spielraum der Gentechnik-Enquete: "Chancen und Risiken" oder "Systemare Alternativen"?

Zahlreiche Entscheidungen im Vorfeld und während der Kommission wurden im Nachhinein nicht als optimal angesehen: So wurde auf der Bank der SPD-Parlamentarier eine Frau vermisst, bei den Sachverständigen ein Ökologe (315). Beim Bericht hätte man eine bessere Redaktion erwartet und einen Aufbau, der bei den öffentlich diskutierten Reizthemen ansetzt und nicht beim Sachstand des genetischen Wissens und Könnens. Zum Verlauf wird vorgeschlagen, die Bewertungsphase hätte auf Kosten der Informationsphase verlängert (316) oder die "GRÜNEN" hätten besser einbezogen werden müssen.

Dies sind nur einige Beispiele aus der Diskussion im Anschluß an die GEN, und die Liste läßt sich mit jedem Aufsatz, der über die GEN geschrieben wird, verlängern. Die Vorschläge sind es auch alle wert, eingehend diskutiert zu werden, was hier nur ansatzweise geleistet werden kann.

Generell ist zu diesen Vorschlägen anzumerken, daß zum größten Teil nicht rekonstruierbar ist, wie sich welche Entscheidung im Detail für die Kommission als ganze ausgewirkt hätte, und daß dieses erst recht nicht ex ante möglich war. So hätte dem Ökologen ein anderer Sachverständiger weichen müssen. Im Nachhinein läßt sich sagen, auf wen die Kommission im Entscheidungsfalle hätte verzichten können, aber im Vorfeld wäre dies nicht möglich gewesen.

Wichtiger noch für die Bewertung der Detailvorschläge ist, daß sie als Lösung für grundsätzliche Probleme erhalten müssen. Wäre man ihnen gefolgt, so hätten die konstatierten grundsätzlichen Fehlentwicklungen der GEN verhindert werden können, so die Auffassung der Vorschlagenden. So soll die Berufung eines Ökologen zum Garanten dafür werden, daß die GEN grundsätzliche Fragen des Verhältnisses von Natur und Kultur diskutiert. Die Alternativen im Detail werden so meist zum Zeichen für Alternativen im Grundsatz.

Und so werden im Zusammenhang mit den Anmerkungen im Detail von Kritikern der GEN auch einige grundsätzlich andere Ansätze für die Kommissionsarbeit vorgeschlagen. Die GEN wird mit unterschiedlichem Schwerpunkt und wechselnden Begründungen als unzureichend charakteri-

siert, als den aufgeworfenen Fragen nicht angemessen und als diejenige Variante, die den gegebenen Spielraum nicht ausgeschöpft hat.

Ich werde drei dieser grundsätzlich anderen Ansätze kurz und den ambitioniertesten Vorschlag, der Elemente aller anderen Vorschläge enthält, etwas ausführlicher darstellen.

a) Erster Vorschlag: Diskussion grundsätzlicher Fragen

Denkbar wäre es, die Diskussion um Folgen der Gentechnik ins Grundsätzliche zu verlängern: Fragen wie Evolution, Steuerung von Wissenschaft, Verhältnis von Natur und Kultur - dies alles wäre anhand von Gentechnik aufzugreifen gewesen (317). Der Auftrag des Bundestagsplenums an die Gentechnik-Enquete hätte dafür Raum geboten, und die GEN hat dies auch im Bereich Human-genetik wahrgenommen. Sie hat sich aber nicht konsequent für diesen Schwerpunkt entschieden, sondern in Fragen der Tierproduktion oder bei Laborsicherheit explizit nicht an die philosophischen Implikationen gerührt. Sie hat weder eine ethische Debatte um Tierschutz geführt, noch hat sie eine grundsätzliche Klärung der Fragen von Wahrscheinlichkeit und Risiko versucht. Sie hat alles eher pragmatisch angefaßt; damit fehlt ihr die "visionäre Kraft" (van den Daele).

Der Ansatz, ausgehend von der Gentechnik grundsätzliche Fragen zu diskutieren, hätte ein hohes Niveau von Reflexion erfordert, vor allem eine eingehende Kenntnis der Problematik und eine entwickelte Diskussionskultur. Von daher hätte ein konsequentes Verfolgen der Grundsatzfragen eine andere Zusammensetzung und ein anderes Vorgehen vorausgesetzt. Die meisten Fragen hätten nicht in der direkten Interaktion innerhalb der GEN geklärt werden können. Die GEN hätte sich eher als ein Brennpunkt verschiedener externer Diskussionskreise sehen müssen, wenn sie diesen Ansatz gewählt hätte. Da nicht zu erwarten ist, daß eine Gentechnik-Enquete in den ihr zur Verfügung stehenden zwei Jahren alle grundsätzlichen Fragen ab ovo aufgearbeitet hätte, setzt die Verwirklichung dieses Ansatzes somit einen bereits erreichten hohen Stand der öffentlichen Diskussion um Gentechnik **voraus**, den eine parlamentarische Kommission nur noch aufzuarbeiten, zu bündeln hätte und der dann "nur noch" auf den politischen Handlungsbedarf hätte zugespitzt werden müssen.

Der Ansatz ist also überaus voraussetzungsreich; er ist aber auch folgenreich. Je mehr sich die GEN auf Grundsatzfragen konzentriert hätte, desto mehr hätte sie Fragen hintanstellen müssen, die von unmittelbarer parlamentarisch-politischer Relevanz für die konkreten Regelungen im Bereich Gentechnik sind. Zu konkreten Vorschlägen, worauf z.B. die in der nächsten Runde der Novellierung bei den ZKBS-Richtlinien zu achten sein würde, hätte man auf diese Weise nicht kommen können. Allerdings hätte man für künftige Entscheidungen eventuell ein philosophisch-ethisches Fundament gewonnen. Ein grundsätzlich angelegter Bericht hätte vielleicht eine bessere Presse bekommen, aber das politische Echo im Bundestag wäre rasch verhallt. Denn der Bericht wäre als "philosophisch" klassifiziert worden und im allgemeinen Rauschen untergegangen.

Impliziert hätte die Wahl dieses Ansatzes weiterhin einen Verzicht auf den Konsens im Detail, stattdessen wäre Dissens in den meisten Fragen zutage gefördert worden. Kompromisse hätten keine politische Bedeutung gehabt, da sie sich nicht auf Empfehlungen bezogen hätten, und wären im Bereich der Floskel verblieben. Eine Thematisierung der Grundsatzfragen hätte sehr viel Zeit und Kraft gekostet. Am Ende hätte eine Konfrontation der Grundpositionen gestanden, zumeist mit Blickrichtung auf die Öffentlichkeit. Der PR-Wert des Berichtes wäre gestiegen, sein politischer Wert wäre gesunken.

Die GEN hat sich entschieden, die Grundfragen **nicht** zu thematisieren und den Grundkonsens der Mehrheitsgruppe **nicht** zu "hinterfragen" oder zu "problematisieren". Die GEN entschied sich für politische Einwirkung auf den Arbeitsprozeß des Bundestages in diesem Feld. Grundfragen waren nach Maßgabe dieser Entscheidung nur soweit zugelassen, wie es für die Klärung von Regulierungsfragen erforderlich war. Der Verlauf der GEN zeigt, daß auch ein derart brüchiges Eis ungeklärter Voraussetzungen noch politisch trägt. Es ist nicht zwingend notwendig, erst eine gemeinsame normative Perspektive gegenüber den Dingen zu entwickeln, um gemeinsam handeln bzw. Empfehlungen formulieren zu können. Wichtiger als eine Einigung auf normative Grundpositionen gegenüber der Gentechnik war es für die Kommission, sich auf eine Reihe von Verfahrensfragen einigen zu können.

Es ist also zu vermuten, daß der GEN eine Relevanz für politisches Handeln nicht zuzusprechen wäre, wenn sie sich für den Ansatz entschieden hätte, Grundsatzfragen zu thematisieren.

b) Zweiter Vorschlag: Vergleich von Alternativen

Ein weiterer Ansatz, mit dem die GEN während und nach ihrer Arbeit konfrontiert wurde und den sie nicht wählte (318), zielt auf den Vergleich von funktionalen Äquivalenten: Gentechnische und nicht-gentechnische Verfahren sollen innerhalb eines gemeinsamen Aufgabenhorizonts verglichen werden; die Bewertung erfolgt anhand übergreifender Kriterien.

Dieser Ansatz war zwar grundsätzlich als Ergänzung der Kommissionsarbeit von der GEN akzeptiert worden, aber dies wurde lediglich symbolisch vollzogen, so daß der Alternativenvergleich im Rahmen dessen blieb, was der Fraktionsproporz der "GRÜNEN"-Fraktion an Möglichkeiten und Ressourcen einräumte.

Als partiell einzusetzende Methode wäre der Alternativenvergleich mit dem Auftrag durchaus vereinbar gewesen. Wenn der Vergleich aber das Kernstück der Kommissionsarbeit hätte werden sollen, hätte dies einen anderen Auftrag vorausgesetzt, der Gentechnik relativiert und zwei oder drei Anwendungsbereiche als Arbeitsfelder für die Kommission herausgehoben hätte. In der ganzen Breite der möglichen Anwendungsbereiche wäre ein systematischer Vergleich nicht machbar gewesen. Die Kommission hätte sich dann beispielsweise nur um Landwirtschaft oder Gesundheit kümmern und dabei jeweils gentechnische Verfahren als eine unter vielen Faktoren betrachten dürfen. Ihren Titel hätte sie - vorausgesetzt, die Untersuchung von Alternativen wäre nicht nur eine

Arabeske, sondern der Ansatz für die Kommissionsarbeit schlechthin gewesen - entsprechend ändern müssen. Die Auswahl von Referenzfeldern - z.B. Landwirtschaft - hätte aber wiederum eine begründete Prioritätensetzung und diese eine entsprechende kognitive Grundlage vorausgesetzt. In einem Vorlauf hätten also zumindest die potentiellen Folgenbereiche exploriert werden müssen, um dann eine Auswahl für die eigentliche Kommissionsarbeit begründet treffen zu können.

Die Realisierung eines solchen Vorhabens hätte die Überwindung etlicher kognitiver Barrieren impliziert: Die Anwendungen von Gentechnik und ihre Kosten-Nutzen-Struktur sind erst in Ansätzen erkennbar; ein Vergleich würde erhebliche methodische und normative Probleme zeitigen. Er müsste auf mehreren Stufen von Alternativenpaarungen dekliniert werden müssen usw.

Im Grunde ist ein solches Programm nur denkbar, wenn eine Parlamentskommission auf einer bereits entfalteten öffentlichen und fachöffentlichen Kontroverse aufsetzen und sich weitgehend bereits auf existierendes Wissen stützen kann (319).

Wenn der Alternativenvergleich der richtungsweisende Ansatz von Auftrag und Arbeit hätte werden sollen, hätte dies eine andere politische Koalition bei der Einsetzung erfordert, was wiederum andere Koalitionen in der Kommission hervorgebracht hätte. Die Vertreterinnen der "GRÜNEN"-Fraktion hätten zwar auf diese Weise stärker integriert werden können, aber den weitgehenden Konsens innerhalb der Ganz Großen Koalition hätte es bei diesem Ansatz nicht gegeben: Vermutlich wäre mit knappen, vielleicht sogar wechselnden Abstimmungsergebnissen geendet worden. Die politisch-parlamentarische Wirksamkeit wäre begrenzt geblieben, allerdings hätten die Fachöffentlichkeit und die Publikumsmedien das Ergebnis vermutlich mit größerer Neugierde aufgegriffen, da hier an einer hochinteressanten Stelle Neuland betreten worden wäre. Diesen Vorschlag zu vertreten, heißt also unter dem Strich, eine andere Kommission zu fordern.

c) Dritter Vorschlag: Akzentuierung der Kontroverse

Ein weiterer Vorschlag zielt auf das Vorgehen in der Kommission: Statt Richtung auf Konsens zu nehmen - so die Kritik -, hätte die Kontroverse akzentuiert, hätten die Positionen profiliert, hätte dem Publikum eine Gegenüberstellung möglichst sauber präparierter Gegensätze präsentiert werden sollen. Auf dieser Grundlage hätten sich dann auch Übereinstimmungen ergeben können, sei es in einer fairen Anerkennung unterschiedlicher Sicht- und Handlungsweisen, sei es in der Herausbildung eines gemeinsamen Sockels an Wissen und Werten (320). Durch seinen prozeduralen Charakter läßt sich dieser Vorschlag mit den beiden zuerst genannten durchaus kombinieren.

Dieser Vorschlag ist vereinbar mit dem Auftrag. Er hätte aber schon im Vorfeld bei der interfraktionellen Verhandlung des Auftrags einen anderen Stil erfordert. Von daher setzt der Vorschlag sehr früh an. Er korrespondiert mit einer anderen Interessenstruktur als derjenigen, die in der GEN dann zu dem weitgehenden Konsens, der ja auch kein fauler Kompromiß war, geführt hat. Das Ziel - Sicherung öffentlicher Akzeptanz durch einvernehmliche Regulierung - hätte zurücktreten müssen; an seine Stelle wäre das Ziel getreten, eine öffentliche Klärung der Positionen zur Gentechnik

herbeizuführen. Dieses Ziel zu verfolgen, wäre mit dieser Zusammensetzung der Kommission unter diesem Management und mit den genutzten Verfahrensweisen nicht möglich gewesen. Welche Koalitionen zwischen den Parlamentariern, welche zwischen Sachverständigen und Parlamentariern sich dann ergeben hätten, welche Fragen im Vordergrund gestanden hätten - dies alles ist nur schwer abzuschätzen. Auf alle Fälle wäre es ein riskanter Verlauf geworden, der noch höhere Anforderungen an alle Beteiligten gestellt hätte.

d) Vierter Vorschlag: "Systemare Alternativen"

Der ambitionierteste unter den Vorschlägen zielt darauf, sich in der Kommissionsarbeit auf "systemare Alternativen" zu konzentrieren (321); dieser Vorschlag ist in gewisser Weise eine Kombination aus den drei erstgenannten. Von daher spitzt sich bei der Diskussion dieses Vorschlages die Auseinandersetzung darüber zu, ob die GEN den richtigen Weg eingeschlagen hat. Einige der Argumente, die ich in der Entgegnung auf die zuerst geschilderten Vorschläge genannt habe, tauchen bei der Diskussion dieses Vorschlages erneut auf.

Aus Sicht der Kritik, die diesen Vorschlag verfolgt, hat die GEN in positiver wie in "negativer Fixierung" (322) auf Gentechnik verharrt, statt Gentechnik als Bestandteil eines komplexen Systems zu begreifen, das im Zuge der Kommissionsarbeit zu kontrastieren gewesen wäre mit anderen Systemen, die anderen Leitbildern folgen. Eine Kommission gemäß dieser Konzeption würde sich an "systemaren Alternativen" orientieren. Dies können einzelne Systemkomponenten sein, für die funktionale Äquivalente - etwa andere technische Verfahren - zur Wahl stehen. Dies können aber auch grundsätzlich andere gesellschaftliche Systeme sein. Die Kommission hätte dann nicht Gentechnik, sondern langfristige Perspektiven für die jeweils berührten Politikbereiche wie Umwelt oder Gesundheit zum Thema. Sie hätte dazu dann die denkbaren bzw. die in der Kontroverse vertretenen "systemaren Alternativen" herauszuarbeiten - z.B. kurative oder präventive Medizin -, sie miteinander zu kontrastieren und schließlich entsprechende politische Empfehlungen abzuleiten.

Dies würde eine hochambitionierte Gesamtbetrachtung politischer Handlungsfelder beinhalten, die sowohl die umfassende Thematisierung von Grundfragen, den fairen Vergleich von Alternativen wie die Akzentuierung gegensätzlicher Vorstellungen einschließt.

Wenn man diese Folie einmal probenhalber auf Verlauf und Ergebnis der GEN legt, dann zeigt sich, daß dieser Vorschlag bereits im Vorfeld der GEN vom realen Verlauf der Dinge abweicht. Eine Orientierung auf "systemare Alternativen" hätte einen anderen Auftrag und eine andere Handlungsstrategie erfordert. Mit der politischen Konstellation, die hinter dem Auftrag des Bundestages stand, wäre dieser Ansatz nicht möglich gewesen; noch nicht einmal die "GRÜNEN"-Fraktion wäre bereit gewesen, Gentechnik nur zu einem bloßen Anlaß einer Kommission über Umwelt und/oder Gesundheit und/oder Landwirtschaft zu nehmen, statt Gentechnik "an sich" zum eigentlichen Gegenstand der Kommissionsberatungen zu küren.

Daß der Ansatz, "systemare Alternativen" zu erkunden, andere Entscheidungen weit im Vorfeld der GEN erfordert, zeigt, daß dies die anspruchsvollste, aber auch die voraussetzungsreichste

Möglichkeit ist. Voraussetzung für die Wahl eines solchen Ansatzes ist vor allem eine völlig andere gesellschaftliche Ausgangslage: Die Aufarbeitung "systemarer Alternativen" erfordert eine entfaltete Kontroverse in Wissenschaft und Gesellschaft. Die Kommission müßte mit ihrem Versuch, die "systemaren" Zusammenhänge in den Mittelpunkt zu rücken und nicht an den technischen Verfahren anzusetzen, bereits auf einer entsprechenden öffentlichen und fachöffentlichen Diskussion fußen können. Dies ist für das Themenfeld Gentechnik nach wie vor nicht möglich. Die Debatte um Gentechnik hat noch längst nicht das Niveau der Auseinandersetzung um Kernenergie erreicht, in der es die klare Scheidung "systemarer" Alternativen - "K-Weg" und "S-Weg" - gibt. Vielleicht kann sie dieses Niveau aufgrund der Struktur der Debatte auch gar nicht erreichen. Eine Technik-Enquete kann aber immer nur der Ausdruck des Wandels von Sichtweisen sein und diesen Wandel ein Stück weit focussieren, ihn aber nicht herbeiführen (323).

Damit der Voraussetzungen nicht genug: Eine derartige Orientierung der GEN hätte einen Vorlauf vorausgesetzt, in dessen Verlauf bereits eine Auswahl derjenigen Bereiche getroffen worden wäre, für die die Kommission die "systemaren Alternativen" konturieren soll. Die Entscheidung z.B. zwischen Landwirtschaft und Gesundheit hätte also vorab getroffen werden müssen. Dies hätte darüberhinaus eine Offenheit der Beteiligten für diesen langwierigen und aufreibenden Lernprozeß vorausgesetzt - eine Offenheit, die nicht herbeigewünscht oder herbeigeredet werden kann, sondern die eine bestimmte politische Konstellation in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung und im Parlament zur Voraussetzung hat.

Neben unterschiedlichen Voraussetzungen hat auch diese Alternative unterschiedliche Folgen: Die Konzentration auf das Ziel, mit der Gentechnik-Enquete die unterschiedlichen gesellschaftlichen Leitbilder für die weitere Entwicklung der Politikfelder transparent zu machen, impliziert Abstriche beim Konkretionsgrad der politischen Schlußfolgerungen - aus zeitlichen und aus systematischen Gründen. Dies würde vor allem den drängenden Handlungsbedarf betreffen. Die Kommission hätte alle Hände damit zu tun, den großen Rahmen für mögliche politische Entscheidungen in den von Gentechnik berührten Feldern abzustecken. Sie würde zu den Empfehlungen für diese politischen Entscheidungen nicht mehr kommen und dies auf eine Fortsetzung ihrer selbst verschieben müssen. Diese Konsequenz hat die erste Kernenergie-Enquete deutlich gezeigt. Denn allein aus der großrahmigen Perspektive des Gesundheitswesens läßt sich keine Empfehlung zur Gefährdungshaftung ableiten und läßt sich auch nicht die Frage klären, ob eine Stufe "Technikum" in die ZKBS-Richtlinien eingeführt werden soll. Die Konsequenz daraus wäre gewesen, daß das Ergebnis nicht die politischen Folgen hätte zeitigen können, wie ich sie oben beschrieben habe. Die politische Wirkung der GEN ist an den Modus von Empfehlungen gebunden, wie sie der Bericht gewählt hat.

Als Ansatz für die GEN wäre die Orientierung auf "systemare Alternativen" von den vermutlichen Effekten her kein funktionales Äquivalent zu dem von der GEN gewählten Ansatz. Von den Voraussetzungen her liegt sie nicht im Spielraum dieser Enquete bzw. ihres spezifischen Vorfelds. Der Ansatz der "systemaren Alternativen" ist selbst eine "systemare Alternative" zur Gentechnik-Enquete und hätte für seine Verwirklichung eine völlig andere Konstellation erfordert.

e) Schlußfolgerungen aus der Diskussion der Ansätze

Daß - wie an den "systemaren Alternativen" noch einmal zusammenfassend deutlich wurde - keiner der von Kritikern vorgeschlagenen anderen Ansätze eine realistische Alternative für die Gentechnik-Enquete darstellt, besagt nicht, daß nicht **konstruktive** Schlußfolgerungen aus dem Vergleich mit den anderen Ansätzen zu ziehen wären, selbst wenn sie als Ansatz nicht übertragbar sind. So hat es z.B. durchaus innerhalb des Spielraums der GEN gelegen, den Vergleich mit einer nicht-gentechnischen Alternative **exemplarisch** durchzuspielen, wemngleich der Alternativenvergleich nicht als genereller Ansatz der Kommissionsarbeit geeignet war.

Und der Vergleich mit den vorgeschlagenen anderen Ansätzen ermöglicht wichtige **analytische** Schlußfolgerungen; z.B., daß die gesellschaftliche Kontroverse um Gentechnik nicht den Entwicklungsgrad erreicht hat, wie es für die Thematisierung grundsätzlicher Fragen oder für einen Alternativenvergleich als Ansatz für eine parlamentarische Kommission erforderlich gewesen wäre.

Vor allem wurde durch die Diskussion der kritischen Vorschläge zur GEN erneut ins Gedächtnis gerufen, daß eine TEK nur ein einzelnes Glied in einem forschungspolitischen Prozeß ist, und zwar ein Glied aus dem **parlamentarischen** Teil dieser Kette. Dieser Prozeß ist arbeitsteilig gegliedert und deshalb ist es nicht nötig, alle seine Aufgaben einem einzelnen Glied zuzuweisen: Eine Technik-Enquete braucht nicht zugleich Universitätsseminar, Evangelische Akademie, Fernsehforum, Stab beim BMFT und Referat im Bundeskanzleramt zu sein. Sie kann sich im Rahmen des ihr zustehenden Spielraums auf die Wahrnehmung genuin parlamentarischer Aufgaben beschränken. Diese Aufgaben ergeben sich aus den Funktionen von Technik-Enqueten im Rahmen des Parlaments, d.h. aus den Problemen, die eine Technik-Enquete im Parlament, und aus den Problemen, die das Parlament im politischen System zu lösen hat.

5.7.2. Die Gentechnik-Enquete unter dem Strich: Ausgleich parlamentarischer Defizite an einem Brennpunkt öffentlicher Diskussion

Die Darstellung der aus kritischer Warte vorgeschlagenen anderen Ansätze für die Kommissionsarbeit hat noch einmal das Bild der Gentechnik-Enquete schärfer konturiert:

- Die Gentechnik-Enquete konzentrierte sich auf Gentechnik, deren Anwendungen und Entwicklungsprobleme, statt sich in einem einzelnen Anwendungsfeld um den Vergleich mit nicht-gentechnischen Alternativen zu bemühen.
- Die Gentechnik-Enquete orientierte sich auf das politisch Handhabbare, Notwendige und Anstehende, statt Grundsatzfragen zu erörtern.
- Die Gentechnik-Enquete suchte unter der Leitlinie "Sicherung öffentlicher Akzeptanz durch einvernehmliche Regulierung" zu einem tragfähigen Konsens der Interessenpositionen zu kommen, statt die Kontroverse zu akzentuieren.

- Die Gentechnik-Enquete zielte auf die Analyse von Wirkungen gentechnischer Anwendungen und deren politische Gestaltung, statt grundsätzliche "systemare Alternativen" innerhalb der betroffenen Politikfelder zu entwickeln.

Im Rahmen dieses Ansatzes hat die Gentechnik-Enquete ihre Möglichkeiten weit ausgeschöpft, sie hat die drei Dinge getan, die eine Technik-Enquete tun kann:

- Die Gentechnik-Enquete band **Akteure** in einen politischen Prozeß ein. Sie spannte einen immens weiten Bogen der Parteigruppierungen und Interessenpositionen. Sogar die "GRÜNEN"-Fraktion fand sich bei aller Distanzierung noch in einem zusammenhängenden Bericht, in einer Kommission ohne Austritte und Ausschlüsse, in **einem** Spannungsbogen.
- Die Gentechnik-Enquete deckte **Themen** und Positionen parlamentarisch ab. Man stelle sich einmal die parlamentarische Bilanz zum Komplex Gentechnik bis Mitte 1989 ohne die Arbeit der GEN vor: Eine Große Anfrage der "GRÜNEN"-Fraktion würde zum parlamentarischen Hauptereignis in diesem Themenbereich avancieren.
- Die Gentechnik-Enquete sicherte dem Bundestag einen Platz in einer öffentlichen Diskussion mit Signalwirkung für viele weitere Auseinandersetzungen mit hoher politischer Bedeutung. Die GEN holte ein Thema von unbestrittener und langfristiger Relevanz in den parlamentarischen Horizont, sie zwang es sozusagen in einen parlamentarischen Arbeitsrhythmus, in dessen Netz von

Mit der GEN gelang es also, ein sehr diffiziles Problem - ein von den Akteuren, den Gegenständen und den Prozessen her sehr diffiziles Problem - einem parlamentarischen Verfahren zu unterwerfen. Mit der Gentechnik-Enquete läuft diese Problembearbeitung über den Bundestag. Damit hat die GEN ein Defizit ausgeglichen, das darin bestand, daß die routinierten parlamentarischen Verfahren wie Wahl, Untersuchung, Gesetzgebung hier nicht griffen. Sie bedurften an einer neuralgischen Stelle wie der Gentechnik einer Ergänzung, und sie entwickeln sich mit dieser Ergänzung als parlamentarische Verfahren weiter.

V Technikbezogene Enquete-Kommissionen unter funktionalem, strukturellem und evolutionärem Aspekt: Bestandteile eines allgemeinen politischen Begriffs

*Nichts belächeln,
nichts beweinen,
auch nichts verwünschen,
sondern erkennen.*

(Spinoza)

Aus den Einzelanalysen wird in diesem Teil ein allgemeiner politischer Begriff der "Technikbezogenen Enquete-Kommission" entwickelt. Dieser Begriff fußt auf Verallgemeinerungen der Fallstudien aus funktionaler, struktureller und evolutionärer Perspektive.

Funktional gesehen gleichen die Technik-Enqueten Defizite in der Legitimation aus, und zwar an den Stellen, an denen der Bundestag nicht mehr in der Lage ist, mit seinen tradierten Prozeduren den veränderten Anforderungen der politischen Umwelt gerecht zu werden. Wo die herkömmlichen Arbeitsweisen nicht mehr gegriffen haben, wo Überforderung drohte, haben Technik-Enqueten für einen Ausgleich gesorgt.

Strukturell gesehen bleiben sie am Rande des Bundestages und verfügen von daher über einen gewissen Spielraum, der für die Erfüllung ihrer Funktionen unabdingbar ist.

Evolutionär gesehen bilden die Technik-Enqueten ein spezifisches Stadium in der Modernisierung des Bundestages, in dessen Verlauf mögliche Anpassungen an veränderte Anforderungen erprobt werden.

Die Betrachtung der einzelnen technikbezogenen Enquete-Kommissionen (TEK) hat die Variationsbreite gezeigt, die von diesen wenigen TEK aufgespannt wird: Themen, Ergebnisse Strukturen, Entwicklungen, Anlässe - alles dies ändert sich beträchtlich von TEK zu TEK. Je mehr man sich auf die einzelne TEK einläßt, desto weniger Gemeinsamkeiten scheint es zu geben mit der zeitlich vorangehenden und der anschließenden TEK. Wie es soll es da einen gemeinsamen Begriff geben, der allgemein genug ausfällt, ohne in leere Abstraktion flüchten zu müssen?

Alle vier Einzelstudien werden bislang nur von der Klammer "Enquete-Kommission" zusammengehalten, sind also verbunden über einen parlamentsrechtlich definierten Begriff, dessen historische, begriffliche und rechtliche Wurzeln ich oben freizulegen versucht habe. Jetzt, nachdem vier Beispiele analysiert sind, ist es an der Zeit, die Klammer mit Hilfe eines politikwissenschaftlich ansetzenden Begriffs zu bilden, also einen allgemeinen, empirisch gestützten und auf die **politischen** Zusammenhänge orientierten Begriff von "Technikbezogenen Enquete-Kommissionen" zu entwickeln und dazu die allgemeinen Ausführungen in den Teilen II und III mit den Einzelanalysen im Teil IV zu verknüpfen.

Vorab willich kurz begründen, warum ich dies für sinnvoll und für möglich halte. Ich sehe fünf Anwendungsfelder für einen allgemeinen politischen Begriff auf empirischer Grundlage - fünf Fragen, auf die ein derartiger Begriff Antworten geben könnte:

- Beurteilung einer einzelnen TEK (1)
- Vergleich der TEK untereinander (2)
- Erklärung einzelner Phänomene im Zusammenhang einer TEK (3)
- Prognosen über und Empfehlungen für die weitere Entwicklung der TEK (4)
- Reflexion unserer Vorstellungen von TEK - einschließlich der verwendeten Bezeichnungen (5).

Von daher macht ein derartiger Begriff durchaus Sinn; aber das zuletzt genannte Anwendungsfeld verweist vorab auf die generelle Frage: Ist ein allgemeiner Begriff der technikbezogenen Enquete-Kommission überhaupt möglich?

Dies ist schlüssig erst im Anschluß an die Argumentation dieses Teils zu beantworten, soviel aber im Vorgriff darauf: Die Vermutung ist nicht selbstverständlich, daß die Gemeinsamkeiten zwischen den einzelnen Kommissionen groß genug ausfallen, um einen übergreifenden politischen Begriff zu erlauben. Schließlich handelt es sich jeweils um völlig unterschiedliche Rahmenbedingungen, Inhalte, Abläufe und Akteure. Dies ist besonders von Bedeutung angesichts der geringen Zahl der betrachteten Einheiten: Vier Kommissionen sind zwar angesichts der Gesamtzahl der Enquete-Kommissionen (6) und vom Zeitraum der Legislaturperioden her (7) eine große Grundgesamtheit; aber es ist fraglich, ob nicht die Untersuchung weiterer TEK über die vier hinaus andere Ergebnisse zeitigen würde, denen der allgemeine Begriff, der anhand der bereits abgeschlossenen vier TEK entwickelt wurde, nicht gerecht werden könnte. Bei dieser Ausgangslage trifft der Vergleich von Toulmin (8) zu, demzufolge an Definitionen ähnliche Anforderungen zu richten seien wie an Hosengürtel: "Je kürzer sie sind, um so elastischer müssen sie sein." Sie dürfen nicht zu

weit sein, denn dann halten sie nicht mehr das zusammen, was zusammengehalten werden soll; sie dürfen aber auch nicht zu eng sein, denn dann passen sie nicht mehr um den Bereich, den sie einschließen sollen.

Ein allgemeiner Begriff der TEK sollte also Flexibilität aufweisen, und die dazu notwendige Verbindung von Integration und Differenzierung wird durch die Verwendung systemtheoretischer Kategorien erreicht. Ausgangspunkt eines solchen systemtheoretisch angelegten politischen Begriffs von TEK ist, daß der Bundestag als System und TEK als ein darin eingebettetes Subsystem gesehen wird. Eine meines Erachtens zu hohe Allgemeinheitsstufe würde gewählt, wenn man einen Begriff von TEK durch Rückgriff auf die Funktion und die Struktur des politischen Systems allgemein gewinnen wollte. Eine zu geringe Verallgemeinerungsstufe würde gewählt, wenn der Begriff der TEK den spezifischen Gegebenheiten eines einzelnen Thematisierungsprozesses verhaftet bliebe, zum Beispiel sich daraus speiste, wie Kernenergie im Bundestag bearbeitet wurde. Von daher gilt es, das **System Bundestag** als Orientierungspunkt für den Begriff der TEK zu nehmen, wobei der Bundestag seinerseits in eine sich rasch wandelnde politische Umwelt eingebunden ist. Eine Einordnung der TEK in den Bundestag ist der Schlüssel für die Zusammenstellung der Bestandteile ihres allgemeinen Begriffs:

- eine Einordnung in den Bundestag unter funktionalem Aspekt (dazu: Kapitel 1)
- eine Einordnung in den Bundestag unter strukturellem Aspekt (dazu: Kapitel 2)
- eine Einordnung in den Bundestag unter evolutionärem Aspekt (dazu: Kapitel 3).

Die TEK sind zu kategorisieren als Teilsystem des Bundestages: als Teilfunktion der Funktion des Bundestages, als Teilstruktur der Bundestagsstruktur und als Teilevolution von dessen Evolution. Dieser Ansatz erlaubt auch in zeitlicher Hinsicht eine ausreichende Flexibilität, denn hieraus entsteht ein Begriff, der hinreichend Festigkeit mit Wandlungsfähigkeit verbindet. Ein allgemeiner Begriff auf der einerseits schmalen, andererseits breiten Grundlage von vier Einheiten kann allenfalls vorläufig sein und muß in weiteren Fallstudien geprüft werden. Aber um ihn prüfen zu können, muß man ihn erst einmal entwickeln. Als ersten Schritt in diese Richtung will ich die TEK unter einem funktionalen Aspekt in das System Bundestag einordnen.

1. Technikbezogene Enquete-Kommissionen unter funktionalem Aspekt - Ausgleich von Defiziten in der Legitimation

Eingangs war "Funktion" definiert worden als das Verhältnis zwischen dem Problem eines Systems und möglichen Lösungen dieses Problems. Eine Funktion richtet Systemelemente auf ein Systemproblem aus. Nach der Funktion der TEK zu fragen, heißt also, nach dem Verhältnis der TEK zu grundlegenden Problemen des Systems Bundestag zu fragen: Welches Problem des Bundestages versuchen die TEK zu lösen? Mit Blick auf welches Systemproblem wurden TEK als Organisationselement ausdifferenziert? Für welches Problem des Parlaments stellen TEK eine der möglichen Lösungen dar?

Diese Fragen lassen sich nicht beantworten mit dem Hinweis auf einzelne politische Streitpunkte oder auf bestimmte Sachverhalte, die auf die parlamentarische Tagesordnung drängen. Eine derartige Antwort greift zu kurz; sie verliert sich in spezifischen Konfliktkonstellationen. Vielmehr muß die Antwort auf einer generalisierten Ebene, nämlich in der Funktion nunmehr des Bundestages gesucht werden, die ich als Reproduktion der Legitimität des politischen Systems benannt hatte. TEK sind funktional auf Schwierigkeiten in der Funktionsleistung des Bundestages ausgerichtet. TEK gleichen Defizite in der Legitimation aus. Diese Defizite bestehen darin, daß die parlamentarischen Verfahren bei einigen Herausforderungen des Bundestages durch die politische Umwelt nicht greifen und die Herausforderungen zu Überforderungen werden. Der Bundestag sieht sich Themen, Akteuren und Prozessen gegenüber, die er mit seinen eingeschliffenen Routinen nicht bearbeiten kann. Es kommt zu Diskrepanzen zwischen Soll und Ist in der Funktionsleistung des Parlaments - die überkommenen Strukturen werden den veränderten Anforderungen nicht mehr gerecht. Diese Defizite auszugleichen, ist die Funktion der TEK.

Die politische Bedeutung dieses Ausgleichs liegt nun nicht darin, daß im Einzelfalle eine ganz bestimmte Entscheidung über die parlamentarische Hürde gehoben wird oder eine Regierungskrise verhindert werden kann. Die Bedeutung ist vielmehr darin zu sehen, daß das straff gespannte Tuch der Legitimität nicht an den Rändern einreißt, sondern gerade da, wo der meiste Zug zu bewältigen ist, im Bundestag und bei nicht routiniert zu lösenden Problemen, intakt bleibt.

Ich werde diese Behauptung zur Bedeutung der TEK für die Legitimation im folgenden dadurch zu erläutern versuchen, indem ich die allgemeine Frage nach der Funktion der TEK in zwei spezifische Fragen differenziere die ich nacheinander beantworten kann. Zum einen: Auf welche Weise gelingt es den TEK, Legitimationsdefizite des Bundestages auszugleichen? Zum zweiten: in welchen Bereichen parlamentarischer Arbeit gleichen TEK Legitimationsdefizite aus? Auf diese zweite Frage werde ich zunächst eingehen.

1.1. Der spezifische Themenbereich der Technik- Enqueten - Drei Kriterien

Nicht überall, wo Defizite in der parlamentarischen Arbeit auftreten, und nicht überall, wo der Bundestag offensichtlich nicht so reagieren kann, wie es politisch geboten wäre, sind TEK zu finden. Sie beschränken ihren Wirkungsbereich auf einen spezifischen Ausschnitt. Bei einer spezifischen Klasse von Themen, in deren parlamentarischer Behandlung Schwierigkeiten kumulieren, greifen TEK mit ihrem spezifischen Funktionsprofil. Wie nun ist diese Themenklasse bestimmt? Wie ist der Wirkungsbereich von TEK thematisch vom breiten Spektrum parlamentarischer Sachverhalte abgegrenzt?

Man könnte für die Beantwortung dieser Fragen die Geschäftsordnung des Bundestages als Definitionshilfe hinzuziehen und behaupten, daß jeder "umfangreiche und bedeutsame Sachkomplex" im Kompetenzbereich des Bundestages, der Bezüge zur technischen Entwicklung aufweist, Gegenstand einer EK werden könne. Dies wäre dann aber eine parlamentsrechtliche Begründung und keine analytisch-politische. Denn es werden in der politisch-parlamentarischen Realität bei der Themenwahl für TEK bestimmte "Sachkomplexe" aus dieser Menge ausgewählt. Es ist offensichtlich, daß nicht jedes beliebige Thema mit Technikbezug Gegenstand von TEK werden kann: Eine Enquete zum Thema "Technische Probleme der Sommerzeit" ist schwer vorstellbar. Und der Bundestag wird sich mit dem Thema "Jäger 90" auch nicht in Form einer TEK beschäftigen.

Man könnte diesem Einwand zuvorkommen und behaupten, alles das aus der Menge der technikbezogenen "Sachkomplexe" könne zum Thema einer TEK werden, bei dem sich die Opposition eine Schwächung der Regierung erhofft. Das hilft aber nicht viel weiter, weil die Einsetzung von drei der im Teil IV behandelten EK von den Regierungsfractionen betrieben wurde. Und selbst wenn sie alle auf Oppositionsinitiative zurückgingen: Warum wurde dann jeweils die Form einer TEK gewählt?

Wir müssen also bei der Bestimmung des Themenbereichs etwas tiefer graben. Welche politischen Sachverhalte sind also potentiell durch TEK zu thematisieren? Die Antwort ist in Kürze: Ein politisch-parlamentarischer Sachverhalt muß drei Bedingungen erfüllen, damit er Thema einer TEK werden kann.

Er muß erstens einen spezifischen Technikbezug haben: Dies bedeutet, er muß kontroverse Modernisierungsschübe signalisieren und thematisierungsfähig machen. Die zweite Bedingung ist, daß er "tückische Fragen" aufwirft. Das sind Fragen, die nicht ohne weiteres routiniert parlamentarisch zu beantworten sind. Eine dritte Bedingung ist, daß eine Thematisierung des Sachverhalts von ihrem politischen Schaden und Nutzen her eine parlamentarische Basis haben muß. Alle drei Bedingungen sind nicht ohne weiteres selbstverständlich und deshalb klärungsbedürftig. Ich werde alle drei Kriterien eingehend behandeln. Im übrigen ist jedes Kriterium unter einem unterschiedlichen Aspekt gewonnen: Der Technikbezug ergibt sich aus einem inhaltlichen Aspekt; die Tücke

für die parlamentarische Bearbeitung wird unter prozessuaalem Aspekt sichtbar; und daß die Thematisierung eines Sachverhalts eine politische Basis haben muß, geht aus Überlegungen unter akteursbezogenem Gesichtspunkt hervor.

1.1.1. Kriterium 1: Technikbezug als Indiz für kontroverse Modernisierungsprozesse

Wenn man die Frage nach der Themenklasse von technikbezogenen Enquete-Kommissionen unter einem inhaltlichen Aspekt betrachtet, könnte man meinen, daß die besondere Häufung von Themen mit den Silben "technik" im Titel (Gen-Technik, Informations-Technik) oder mit Technik als unmittelbarer Assoziation (Kernenergie) bereits eine befriedigende Antwort auf die Frage nach dem Spezifikum der Menge der möglichen TEK-Themen bildet. Ursprünglich ist auch unter diesem inhaltlichen Gesichtspunkt die Auswahl der in dieser Arbeit untersuchten Einheiten aus der Menge der Enquete-Kommissionen getroffen worden. Man könnte nun der Einfachheit halber das Suffix "technik" zum Definitionskriterium der potentiellen Themen von TEK erklären: Alle parlamentarischen Sachverhalte, die mehr oder weniger eng mit Technik zusammenhängen, wären nach dieser Definition dann potentiell Gegenstand einer TEK.

Aber der Verweis auf den "technischen" Bezug beantwortet noch nicht befriedigend die Frage, **warum** ein Sachverhalt zum Thema einer TEK avanciert, was diese Themen vor anderen auszeichnet. Bei näherem Hinsehen spielt die "Technik" eher eine Indikatorenrolle: Es geht ja in der Enquete-Kommission zur Kernenergie oder in der zur Gentechnik nicht um die Lösung eines technischen Problems, etwa um alternative Anordnungen des Reaktorkerns oder um die Vorzüge eines bestimmten Verfahrens zur Einbringung fremder DNS in ein Bakterium. Es geht auch nicht primär um Aufgaben, die sich im Zusammenhang der Förderung technikorientierter Forschung und Entwicklung stellen. Beiden Problemkreisen sind jeweils eigene Diskussionszusammenhänge gewidmet, die auf die parlamentarische Form der EK nicht zurückgreifen müssen. Stattdessen geht es bei den Themen, die in Enquete-Kommissionen verhandelt werden, um Kontroversen; und zwar geht es nicht um die strittige Beantwortung technischer Fragen, sondern um Kontroversen, die sich deshalb entspinnen, weil eine kulturelle Tradition (9) in Frage gestellt wird. Es geht in den Technik-Enqueten um Prozesse gesellschaftlicher Modernisierung (10) und insbesondere um diejenigen Modernisierungsprozesse, für die Technik ein gut sichtbares Indiz darstellt. Es geht um Modernisierungsprozesse, die sich unter anderem, aber nicht ausschließlich technisch ausdrücken, die dort aber besonders anschaulich werden: Kontroversen um Modernisierungsprozesse im ausgehenden 19. Jahrhundert haben sich besonders oft an den Planungen für Eisenbahnlinien entzündet, da der Bau einer Eisenbahnlinie anschaulicher ist als das Wachstum der Vorstädte. Dies wiederum ist anschaulicher als die abnehmende Zahl der Kirchenbesucher und das wiederum ist anschaulicher als die Veränderungen der Zeitstrukturen in der Wahrnehmung. Aber alle genannten Phänomene stehen für den komplexen Übergangsprozeß zur Moderne. An den technischen Dimensionen einer sozio-kulturellen Entwicklung kann sich folglich einiges festmachen: Technik kann zur Chiffre

werden, an der sich Kontroversen entzünden. Aber damit bleibt sie doch eine einzelne Dimension einer problematisch gewordenen Entwicklung. Sie ist es nicht allein, die einen Sachverhalt zum Thema einer TEK macht, sondern der durch technische Entwicklung signalisierte **Modernisierungsprozeß** in der Kontroverse ist das eigentliche Kriterium (11). Darum sind die Enquete-Kommissionen aus der 11. Legislaturperiode zu den Themen AIDS, Reform der Krankenversicherung, Zukunft der Bildung oder das globale Klima den hier analysierten Kommissionen eng verwandt, obgleich die technische Dimension ihrer Thematik schwach ausgebildet ist. Aufgrund des vergleichsweise schwächer ausgebildeten technischen Bezugs habe ich sie nicht in das Sample der untersuchten TEK aufgenommen, aber auch sie thematisieren Modernisierungsprozesse in der Kontroverse. Wenn man die thematisierten Techniken als kontroverse Modernisierungsschübe begreift, dann erhalten die TEK-Themen eine Indikatorenrolle: Die Kernenergie hatte noch einen Modernisierungsschub indiziert, der die materiell-energetische Umwelt in hohem Maße zu verändern drohte und der deshalb zu besonders erbitterten Kontroversen Anlaß gab, weil er den Komplex Risiko, Gefahr, Sicherheit thematisierte: Themen, an denen eine soziale Bewegung kristallisierte. Die Telekommunikation indiziert einen Modernisierungsschub, der die informative und kommunikative Umwelt zu verändern drohte. Die Gentechnik schließlich indizierte einen Modernisierungsschub, mit dem grundlegende Normen bis hin zu den Konturen unseres Selbstverständnisses zur Disposition gestellt werden. Die Modernisierungsschübe richten sich also jeweils auf andere Zusammenhänge unseres sozialen Handelns.

Was nun im einzelnen an diesen durch technische Entwicklung signalisierten Modernisierungsprozessen kontrovers ist und was sie vor allem daher zu einem **politischen** Thema macht, ist nicht festgelegt: Die Kontroverse kann sachlich begründet sein; d.h. in dem "was" und in dem "was nicht" der Modernisierung liegt das politische Strittige. Dies ist beispielhaft an dem Gegeneinander der Leitbilder unterschiedlicher Energieversorgungsstrukturen ablesbar.

Oder sie kann in den Akteurskonstellationen der Modernisierung begründet sein; d.h., von einem Modernisierungsschub profiziert ein bestimmter Akteur, und dies ruft den Widerstand von anderen Akteursgruppen hervor. Bei der Öffnung der Rundfunklandschaft hegten die Parteien solche Hoffnungen bzw. Befürchtungen.

Oder die Modernisierung trägt in prozessualer Hinsicht Züge, die einer verträglichen Entwicklung abhold sind und zur Kontroverse anstiften: So versinnbildlicht sich in der Gentechnik eine Beschleunigung der Technisierung von Leben, die den Modernisierungsschub unmittelbar erlebbar macht. Dadurch wird er streit- bzw. thematisierungsfähig.

Ich habe also mit den TEK eine Gruppe von Themen eingekreist, bei denen vor allem in ihre technischen Dimension kontroverse Modernisierungsprozesse deutlich werden. Durch die ausgeprägte technische Dimension erhalten ingenieurwissenschaftliches Wissen und die entsprechenden sozialen Gruppen ein starkes Gewicht in der Kontroverse. Dem entspricht bei Themen aus dem Zusammenhang des Gesundheitssystems eine starke Stellung medizinischen Wissens.

Dies bedeutet zusammengefaßt: Für TEK ist ein Technikbezug maßgebend. Die jeweils thematisierte Technik verweist auf einen komplexen Modernisierungsprozeß, der sich in der Kontroverse befindet, und zwar so, daß er relativ weit nach oben in der politischen Agenda rückt und daß dabei parlamentarisches Handeln gefragt ist.

Doch zeigen einige Überlegungen schnell, daß dies zur Kennzeichnung der Menge der potentiellen TEK-Themen nicht ausreicht. Vor allem zwei Argumente machen weitere Kriterien zur Bestimmung der Menge notwendig:

Erster Einwand: Nicht alle politischen Themen mit Technikbezug werden Themen für technikbezogene Enquete-Kommissionen. Es ist offenkundig, daß Themen mit mindestens ebenso intensivem Technikbezug wie die Gentechnik, etwa aus der Sicherheitspolitik oder aus dem Wirtschaftsbereich, nicht im Rahmen einer TEK bearbeitet werden. Wenn Brisanz, Komplexität oder Reichweite einer Auseinandersetzung es erfordern, geschieht dies außerhalb des Parlaments oder in anderen parlamentarischen Formen als der TEK. Sachverhalte mit Technikbezug sind in allen parlamentarischen Arbeitsbereichen zu finden, aber in manchen dieser Politikfelder werden diese Sachverhalte nicht zu Themen von TEK.

Zweiter Einwand: Ein Sachverhalt mit Technikbezug kann nicht ohne weiteres zum Thema einer technikbezogenen Enquete-Kommission werden. Wenn technische Bezüge einen politischen Streitpunkt zum Thema einer TEK geradezu prädestinieren, dann ist fraglich, warum es je weils so aufwendiger und komplizierter Prozesse innerparlamentarischer Konsensfindung bedarf, bis es zu einer Kommission zu diesem Thema kommt. Politische Streitpunkte mit technischen Bezügen laufen offensichtlich nicht gradlinig auf eine TEK zu. Es war in allen oben analysierten Entstehungsverläufen nie ein wohldefinierter Prozeß zu erkennen, in dem ein bestimmter Sachverhalt aufgrund seines technischen Bezugs von einer führenden koordinierenden Instanz an die sozusagen zuständige Instanz, die TEK, weitergereicht wird, dort auftragsgemäß bearbeitet und dann das Ergebnis wieder in die allgemeine Diskussion eingespeist wird. Stattdessen haben wir gesehen, wie der Einsetzung einer TEK jeweils ein wechselhafter, vielfach vermittelter Prozeß der Verschleppung, des Einklagens von Kompetenzen, der Suche nach anderweitigen Möglichkeiten vorausgeht. Gremien, die für bestimmte Aspekte des Themas zuständig sind, reklamieren den Sachverhalt für sich, versuchen ihre Kompetenzen auszuweiten, geraten in Streit miteinander. Ooder sie schieben das Thema auf der Tagesordnung vor sich her. Von außen kommen widersprüchliche Signale, die auf Handeln oder im Gegenteil auf Nichtbefassung drängen. Personen, die sich im Rahmen dieses speziellen Themas engagieren, finden kein adäquates Forum für ihr Thematisierungsinteresse in den üblichen Gremien und verlegen sich auf andere Felder. Fraktionsführungen suchen nach Möglichkeiten, entweder das Thema auf der Tagesordnung zurückzustufen oder es auszusetzen. Schließlich ergibt sich aus diesem Gewirr von Inkompatibilitäten dann doch noch die Möglichkeit einer TEK, obgleich scheinbar nichts zueinander paßt: Thema, Personen, Gremien, Interessen.

Fazit also nach diesen Einwänden: Diejenigen politischen Sachverhalte, die zu Themen für TEK avancieren, sind nicht bereits durch ihren technischen Bezug bzw. durch ihren Bezug auf

einen Modernisierungsprozeß in der Kontroverse hinreichend charakterisiert. Anders herum: Technikbezug ist kein hinreichendes Kriterium für einen TEK-fähigen parlamentarischen Sachverhalt. Das bedeutet, alle TEK stehen unter einem Thema mit Technikbezug, haben also einen Modernisierungsprozeß in der Kontroverse zum Thema; aber nicht alle parlamentarischen Sachverhalte mit Technikbezug werden zum Thema einer TEK. Damit ist also eine notwendige Bedingung gefunden, aber sie ist nicht hinreichend.

Ich werde die "Tücke" eines Sachverhalts für den parlamentarischen Bearbeitungsprozeß als weiteres Kriterium einbringen. Es ist gewonnen mittels des Versuchs, die Frage nach den Eigenschaften eines TEK-Themas unter dem prozessualen Aspekt zu beantworten. Was ist unter "Tücke" für den Bearbeitungsprozeß zu verstehen?

1.1.2. Kriterium 2: Tückische Fragen als Indiz für Überforderung

Damit ein Sachverhalt zum Thema einer TEK avancieren kann, muß seine parlamentarische Thematisierung tückische Fragen aufwerfen. Allgemein formuliert kann man Fragen dann als "tückisch" bezeichnen, wenn die Routinen parlamentarischer Bearbeitung bei ihrer Thematisierung und Beantwortung - einschließlich der Nicht-Entscheidung - nicht ohne weiteres greifen, weil der Prozeß der Fragestellung selbst zum Problem wird (12). Die parlamentarischen Routinen müssen also durch einen Sachverhalt überfordert sein, damit eine TEK in Betracht kommt. Deutlicher wird diese Bestimmung, wenn verschiedene Formen politischer Fragen voneinander abgesetzt werden.

a) Routinefragen

Was an politischen Fragen jeweils routiniert zu beantworten ist und was nicht, ist organisations- und situationsspezifisch. Aber allgemein läßt sich sagen: Die Fragen, die eine parlamentarische Behandlung eines politischen Sachverhalts aufwirft, haben dann Routinecharakter, wenn eine Antwort oder ein Verfahren der Beantwortung verfügbar sind (13). Von Durchlauf zu Durchlauf ist dann die Beantwortung nur mit geringfügigen Änderungen verbunden. Dies schließt gelegentliche Neukonfigurationen der Variablen ein. Eine Beantwortung erfordert folglich mehr oder weniger stereotype Operationen. Antworten und Fragen ordnen sich prozessual zu einem linearen oder zyklischen Muster; gelegentliche Sprünge und Brüche werden durch eine robuste Organisation aufgefangen.

b) Problematische Fragen

Eine politische Frage ist dann problematisch, wenn zwar unmittelbar weder eine Antwort noch ein Verfahren der Beantwortung verfügbar ist, aber auf ein Verfahren zurückgegriffen werden kann, das eine Umformung der Frage in Routinefragen erlaubt, so daß Antworten oder Verfahren zur Beantwortung im zweiten Schritt verfügbar sind (14). Eine problematische Frage ist mittels

gelernter bzw. lernbarer Verfahren umformbar, z.B. durch Synthese, Analogiebildung oder Extrapolation (15).

c) Tückische Fragen

Tückische Fragen sind problematische Fragen zweiter Ordnung: Denn bereits das Stellen der Frage ist - gesehen aus der Sicht der fragenden Instanz - problematisch. Dies kann kognitiv begründet sein: Die Frage ist schlecht definiert oder wichtige Informationen über Randbedingungen sind nicht verfügbar. Es kann auch sozial begründet sein, daß in einem gegebenen politischen Zusammenhang das Stellen der Frage Schwierigkeiten macht: Tabus werden dadurch gebrochen, Kompetenzen mißachtet, unkalkulierbare Risiken in Kauf genommen.

Bei tückischen Fragen ist also nicht nur weder eine Antwort noch ein Verfahren zur Beantwortung verfügbar, sondern es ist auch kein Verfahren verfügbar, das die Umformung in Routinefragen erlaubt. Es ist also zunächst überhaupt kein Anschluß an Beantwortungsprozeduren in Sicht. Die Frage kann im jeweiligen Zusammenhang gar nicht als eine problematische Frage gestellt werden. Es muß erst ein Verfahren der spezifischen Behandlung entwickelt werden, das die Ableitung problematischer Fragen ermöglicht, die dann wieder in Routinefragen umgeformt werden können.

Tückisch ist an diesen Fragen, daß sie sich der Berechenbarkeit und Bearbeitbarkeit vielfältig entziehen. Die Anforderungen schlagen somit in eine Überforderung der gängigen Verfahren um. Bereits die Fragestellung selbst bereitet Schwierigkeiten, die bewährten Routinen greifen nicht, auch nicht die vielfältigen Formen der Nicht-Beachtung. Denn die Schwierigkeiten beginnen bereits bei der Perzeption: Sachverhalten kann oft nicht sofort und nicht unmittelbar angesehen werden, daß keine routinierten Strategien zur Bearbeitung oder Umformung zur Verfügung stehen. Bisweilen zeigen erst die Ergebnisse, daß Umformungen nicht adäquat waren und den eigentlichen Kern der Frage nicht getroffen haben (16). Die Überforderung tritt nicht immer sofort zu Tage, und nicht immer kann entsprechend reagiert werden. Auf diese Weise wird erst im Nachhinein deutlich: Was man für eine problematische Frage gehalten hatte, war tatsächlich eher eine tückische Frage, die aus kognitiven oder sozialen Gründen unüberwindliche Schwierigkeiten aufwirft. Man hat z.B. bereits mit dem Versuch, die Frage zu stellen, Kompetenzen mißachtet und ist damit bereits im Vorfeld einer Beantwortung gescheitert.

Oder es bleibt bei der Ableitung problematischer Fragen, die in Routinefragen transformiert werden können, ein unbearbeiteter Rest, der langfristig Wirkung entfaltet. Dies ist dann der Fall, wenn durch die unzureichende Bearbeitung die Schwierigkeiten noch verschärft werden, wenn die gewählte Form der Bearbeitung einen ausgezeichneten Nährboden für ein Problemwachstum darstellt (17).

Ein weiteres Moment von Tücke liegt auch darin, daß sich diese Klasse von Fragen gegen die Bearbeitung mit den zur Verfügung stehenden Mitteln sträubt. Sie verschwinden scheinbar, durch erprobte Maßnahmen an weiterer Entfaltung gehindert, um dann in um so massiverer Form und in veränderter Gestalt wieder aufzutauchen (18). Das Verhalten von durch "tückische Fragen" indizierten Sachverhalten ist nicht vorhersagbar, sie wechseln die Gestalt, sie provozieren Maßnahmen

mit hohen Nebenfolgen, ihre Bearbeitung verschlingt hohe Kosten, sie entwickeln Resistenzen gegen für gemeinhin als sicher gehaltene Maßnahmen.

Zum letzten liegt ein Moment von Tücke darin, daß sie Veränderungen in den Bearbeitungsstrukturen selbst hervorrufen. Sie werden von Instanzen aufgegriffen oder eben gerade nicht aufgegriffen, aber im Zuge der Bearbeitungs- bzw. Abwehrversuche verändern sich diese Instanzen: Die Fragen legen Schwächen bloß, es wird Abhilfe gefordert, sie erzwingen eine Anpassung, die Erprobung unorthodoxer Methoden wird erforderlich und ähnliches.

Man kann diese Überforderung also auch als eine Herausforderung auffassen. Unter dieser Herausforderung können sich neue leistungsfähigere Verfahren entwickeln, mit deren Hilfe die Risiken tückischer Fragen minimiert werden. Ganze Gruppen tückischer Fragen können dann einen Teil ihrer Tücke verlieren und sich problematischen Fragen annähern, da sie nicht mehr derart den Fragesteller überfordern. Insofern können tückische Fragen Veränderungen in der "Verfahrensbibliothek" hervorrufen; sie zwingen zu Überprüfungen und Ergänzungen des Arsenal an Beantwortungs- und Umformungsverfahren. Aus dem äußeren Druck wird eine innere Veränderung. "Tückische" Fragen erfordern durch ihre besondere Struktur eine Veränderung der Strukturen der Bearbeitung. Dadurch geht eine Instanz bei der Bearbeitung derartiger Fragen hohe Risiken ein. Ihre Wirkung ist nachhaltig, aber auch nicht eindeutig festgelegt; sie können eine Stärkung der Problembearbeitung bewirken, es kann aber auch eine Schwächung und Verlagerung auf andere Struktureinheiten erfolgen. Ihre Wirkung ist also mit hohen Unsicherheiten verbunden. Dennoch können tückische Fragen nicht einfach ignoriert oder dilatorisch behandelt werden; gerade dies ist mit hohen Risiken verbunden (19). Sie beantworten sich sozusagen nicht von selbst; sie können nicht "weggedrückt" werden. Zumindest eine symbolische Bearbeitung muß stattfinden: Tückische Fragen haben bereits immer schon politische Qualität. Publizität, akute Risiken, näherrückende Termine - dies alles macht tückische Fragen außerordentlich lästig. Tückische Fragen beschäftigen notwendig die politischen Instanzen, sie überfordern aber die auf routinierte Bearbeitung eingestellte Kapazität ihrer Strukturen.

Dabei ist dieses Unvermögen institutionsrelativ: Was für eine Partei eine tückische Frage darstellt, das ist für die andere eine Routineangelegenheit. Was für einen Referenten im Auswärtigen Amt ein - lösbares - Problem ist, kann für seinen Kollegen im Verkehrsministerium eine tückische Frage sein. Was für den Parlamentarier zu komplex ist, kann einem Politikberater durchaus überschaubar vorkommen. Was einer Bundesregierung zu brisant erscheint, kann die Opposition gerade locken. Von daher ist die Tücke einer Frage relativ zu Zeit, Ort und Akteur. Themen wie " §218", "Katalysator" oder "Sucht" werfen nicht durchweg tückische Fragen auf. In unserem Zusammenhang sind diejenigen Themen besonders relevant, die sich als tückisch für den **parlamentarischen** Part der Problembearbeitung erweisen.

Um diese spezifischen Ausformungen der Tücke geht es im folgenden: um diejenigen Fragen, die parlamentarische Strukturen überfordern und deshalb geeignete, separierte Bearbeitungsformen erfordern.

d) Tableau exemplarischer Fragen

Ich gebe zur Illustration einige Beispiele für die erwähnten Frageformen.

Übersicht 26: Tableau exemplarischer Fragen

	A Allgemeine Formulierung	B Beispiel aus der Schul- mathematik	C Beispiel aus dem Bereich Ener- gieversorgung	D Beispiel aus dem Bereich Medienpolitik	E Beispiel aus der parlamentarischen Arbeit
0 Routine- frage	Antwort bzw. Verfahren der Beantwortung verfügbar	Mit den Grundrechenarten zu lösende Aufgabe	Ausgleich von Wechselkurschwankungen bei den Preisen für Importkohle in den Beihilfen für die Koksverstromung der Energieunternehmen	Ausgleich parteipolitischer Interessen bei öffentlichen rechtlichen Rundfunkanstalten	Wiedereinsetzung und Besetzung der Ausschüsse zu Beginn der Legislaturperiode
1 Proble- matische Frage	Frage nicht ohne weiteres zu beantworten, aber Verfahren zur Umformung der Frage in Routinefrage verfügbar	Textaufgabe, die in arithmetische Aufgabe umzuformen ist	Integration der Interessen bei der Fortführung des Jahrhundertvertrages für Kohleverstromung	Vergabe freier Frequenzen auf direkt strahlenden Satelliten	Sicherung von Konsens in den Regierungsfractionen bei strittigen Gesetzesvorlagen
2 Tückische Frage	Frage nicht ohne weiteres in problematische Fragen umzuformen	Textaufgabe mit unvollständigen oder widersprüchlichen Angaben, so daß die Umwandlung in arithmetische Form nicht möglich ist.	Energiepolitische Reaktionen auf einen GAU in einem bundesdeutschen Kernkraftwerk	Sicherung parteipolitischen Einflusses in den neu auf den Markt kommenden Rundfunkanbietern	Besetzung der parlamentarischen Kommissionen zur Kontrolle der Nachrichtendienste

1.1.3. "Tückische Fragen": Differenzierung des Begriffs

Warum ist die zuletzt genannte Fragenklasse mit "tückisch" bezeichnet? Warum sind es nicht "kritische" Fragen oder "besonders problematische" Fragen? "Tücke" ist ein metaphorischer Hinweis auf die besondere Art von Anforderungen, die diese Klasse von Fragen für Instanzen mit ihrem weitgehend festgefügteten Prozeßmuster der Thematisierung, Bearbeitung und Beantwortung bildet (20). Diese Anforderungen können in unterschiedlichen Spielarten auftreten. Im folgenden sind drei von besonderer Relevanz für die Instanz Parlament charakterisiert.

- a) Nuance 1: Überforderung der Verarbeitungskapazität in zeitlicher Hinsicht - Diffusität der Fragestellung

Die parlamentarischen Verfahren sind auf bestimmte Zeithorizonte ausgelegt. Der Bundestag nimmt die Bedeutung von Sachverhalten nur in einem bestimmten zeitlichen Kontext wahr. Bei Politikern zum Beispiel wird dieser Kontext vor allem durch Legislaturperioden bestimmt. Fragen werden mit einer entsprechenden Gewichtung wahrgenommen. Sachverhalte, die sich diesem Rhythmus unterwerfen lassen, haben bessere Chancen einer adäquaten Bearbeitung, als wenn sie dies nicht tun. Sachverhalte werden zum Beispiel von Politikern bevorzugt perzipiert und thematisiert, wenn ihre Bearbeitung kurzfristige, zurechenbare Erfolge verspricht.

Für eher langfristig relevante Fragen hingegen hat die parlamentarische Struktur weniger fein arbeitende Mechanismen bereit (21): Aus ihnen werden kurzfristig bearbeitbare Teilfragen herausgelöst oder sie werden immer wieder an das Ende der Agenda gestellt, selbst wenn dies ihrer Relevanz - langfristig gesehen - widerspricht. Von daher kann für diese Fragen keine ausreichende Wahrnehmung entwickelt werden. Sie bleiben in einer Zone unbestimmter Relevanz ohne aktuelle Priorität. Sie prägen nicht das Muster der Wahrnehmung. Signale zu ihrem jeweiligen Status können nicht aufgefangen und verarbeitet werden, sondern sie verlaufen im Hintergrundlärm unter. Die Unterschätzung dieser Themen und ihre Ausgrenzung zeugen sich also selber fort: Die routinierte Problemverarbeitung ist durch die Langfristigkeit überfordert. Die jeweilige Frage bleibt für die politische Wahrnehmung **diffus**. Die Folgen solcher Wahrnehmungsdefizite lassen sich zu meist erst im Nachhinein feststellen (22). Zum Beispiel kann sich die Abschätzung der fiskalischen Konsequenzen, die dem BMFT-Etat aus einer vertraglich festgelegten Mischfinanzierung eines Forschungs- und Entwicklungsprojekts erwachsen, aus Sicht des Ausschusses für Forschung und Technologie zu einer tückischen Frage für den Bundestag entwickeln, wenn der vertraglich festgelegte Zeitraum bei weitem die Frist einer Legislaturperiode übersteigt. Dann wachsen die Verbindlichkeiten bis zu dem Punkt, an dem ein Zurück teurer erscheint als ein Weiter - zumindest innerhalb des Zeitraums einer Legislaturperiode. Diese **zeitliche** Inkompatibilität von Problem und Wahrnehmung macht die Umformung in eine beherrschte Kontrollaufgabe schwierig und erfordert zusätzliche Anstrengungen (23).

Wenn eine Umformung der tückischen Frage erfolgen soll, bedarf es einer Erweiterung bzw. Änderung der Perzeption als Teil der Bearbeitungsstruktur. In der Folge einer Änderung der Perzeption kann dann auch bei Sachverhalten von langfristiger Relevanz ein Bearbeitungsprozeß einsetzen, der zum Teil auf die eingespielten Mechanismen zurückgreift, diese Routinen aber in einen übergreifenden Zusammenhang stellt. Die Bearbeitungsstrukturen brauchen aber Zeit, um Fragen umzuformen, diese Umformung mit anderen Bearbeitungen abzustimmen und die notwendigen Ressourcen zu akquirieren. Wenn eine Kontroverse im Zusammenhang mit einer tückischen Frage - vielleicht gerade in Folge einer zunächst hochselektiven Perzeption und entsprechender Verschleppung notwendiger Maßnahmen - sehr schnell eskaliert, kann es passieren, daß nicht schnell genug Umformungen entwickelt werden können. Dann bedarf es eines zusätzlichen zeitlichen Schutzes der Bearbeitung. Der Deckel muß dann sozusagen auf dem Topf gehalten werden, nachdem man die stetige Erwärmung lange Zeit nicht bemerkt hatte. Dies korrespondiert oftmals mit einer weiteren Nuance von Überforderung, der Überforderung durch bedrohliche Brisanz (dazu: b).

Eine erste Spielart von Tücke ist also darin zu sehen, daß eine politische Frage aufgrund der zeitlichen Selektivität der politischen Bearbeitung zunächst überhaupt nicht zu bearbeiten ist. Sie fällt durch das Gitter der Perzeption, wird zu einem diffusen Schemen statt zu einer präzisen Frage. Möglicherweise eskaliert sie dann zu rasch, nimmt anwendbaren Umformungsstrategien die Luft, die sie brauchen, um auch bei solchen Fragen zu greifen.

Die Fragenstruktur und die Beantwortungsstruktur sind also zeitlich inkompatibel, und es bedarf zusätzlicher Anstrengungen, um eine Kompatibilität von beiden zeitlichen Strukturmustern zu sichern. Die Frage ist dann also deshalb tückisch, weil sie von der zeitlichen Struktur her nicht ohne weiteres in problematische Fragen umzuformen ist. Es müßte erst ein am zeitlichen Moment ansetzender Bearbeitungsprozeß vorgeschaltet werden, bis dies im Ansatz gelingen und die Tücke entschärft werden kann (24).

Ein Beispiel für diese Nuance ist die politische Behandlung der Genomanalyse: Man wußte auch an zentraler Stelle, daß da etwas "köchelt", was politische Relevanz entfalten könnte, aber dies war so diffus und noch so weit weg, daß es lange Zeit außerhalb der parlamentarischen Tagesordnung blieb und auch derzeit noch im Vergleich zu anderen Fragen im Zusammenhang der Gentechnik unterrepräsentiert ist. Auch hier dient die Telekommunikations-Enquete als Negativbeispiel: In ihr ist der Blick über den Rand der Legislaturperiode nicht gelungen.

b) Nuance 2: Überforderung der Verarbeitungskapazität in sozialer Hinsicht - Bedrohliche Brisanz der Konfrontation

Die parlamentarische Arbeit ist auf ein bestimmtes Maß von Konflikt ausgelegt und hat dafür Verfahren der Konfliktlösung, Kompromißbildung und Konsenssicherung ausgebildet. Es werden Ausgangsbedingungen akzeptiert, Einflußgebiete respektiert, Rituale exerziert - der soziale Konfliktgehalt bleibt begrenzt, wenn eine politische Frage auf lösbare Teilaufgaben umgeformt werden

kann, wobei nicht bearbeitbare Reste von Dissens verbleiben, die aber unter Kontrolle und damit tolerabel gehalten werden. Dies eignet sich hervorragend für Konfliktkonstellationen mit prinzipiell bekannter Struktur, überschaubaren Lagern, klaren Zielen und einem gemeinsamen Wertehimmel, auf den die Interaktionen und die politischen Eingriffe sich berufen können. Dafür sind gut funktionierende, elastische Umformungsstrategien für problematische Fragen entwickelt worden. Beispiele bieten die alljährlichen Festlegungen des Budgets.

Bei Konflikten, die in der Intensität oder in ihrer ganzen Anlage dem nicht entsprechen, treten je nach Art der Abweichung verschiedene Schwierigkeiten auf. Zum Beispiel gewinnt eine Auseinandersetzung eine andere Gestalt, wenn ein **neuer Akteur** an herkömmliche Bearbeitungsformen gewöhnt werden muß oder wenn sich Bearbeitungsstrukturen an neue Akteure gewöhnen müssen. Oder eine gesellschaftliche Interessengruppe hat sich gegenüber den staatlichen Akteuren noch nicht so deutlich bemerkbar machen können, daß sie in die Perzeption der Bearbeitungsstruktur eingegangen wäre. Oder Routinen greifen nicht in der Auseinandersetzung, weil die **Berührungspunkte** zwischen zwei politischen Positionen noch so dünn gesät sind, daß eine tragfähige Lösung nicht in Sicht ist. Die Bearbeitung einer Fragestellung kommt vielleicht auch deshalb nicht voran, weil nur Umformungen und Strategien verfügbar sind, die beim Weg und/oder im Ergebnis für weitere Akteure Wirkungen beinhalten, die diesen Akteuren nicht tragbar erscheinen (25). Von daher behindern sie die Bearbeitung nachhaltig. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn jede verfügbare Alternative Auswirkungen auf die parteipolitische Machtbalance hätte. Dadurch wird die Bearbeitung der Frage außerordentlich brisant (26). Um eine dadurch problematisch gewordene Bearbeitung in der konzipierten oder in einer veränderten Art durchzusetzen, werden zum Beispiel eine verstärkte Einbindung und eine intensiviertere Suche nach Konsens aller Akteure notwendig, oder es werden, falls einer der betreffenden Akteure bislang überhaupt nicht eingebunden war, politische Sozialisationsleistungen erforderlich.

Die herkömmlichen parlamentarischen Verfahren können dies nur begrenzt leisten. Zum Beispiel beschränkt sich bei hoher Brisanz eine Bearbeitung für geraume Zeit auf symbolische Handlungen. Bisweilen besteht die Gefahr, daß im Zuge der Bearbeitung die soziale Brisanz unzureichend berücksichtigt oder von Beginn an übersehen wird. Dann bedarf es zusätzlicher Bemühungen, um der Konfliktintensität oder -art gerecht zu werden (27). Die Brisanz erfordert zum Beispiel, daß die **Strukturen der Partizipation** angepaßt werden; die Einbeziehung von Akteuren mit anderen Organisationsprinzipien in die alten Gremien wird notwendig, oder es bedarf der koordinierenden Einbindung zusätzlicher politischer Ebenen in die Auseinandersetzung. Auch dieses beginnt zumeist ad hoc, für einzelne Fälle von Brisanz, kann sich aber zu neuen generellen Mustern entwickeln.

Es gelingt der parlamentarischen Arbeitsstruktur also auch aus sozialen Gründen nicht immer und nicht überall, eine Frage in prinzipiell lösbare problematische Fragen umzuformen (28). Um dieser Frage ihre Tücke bereits im Ansatz zu nehmen, muß eine unter sozialem Aspekt ansetzende

Änderung der Struktur vorgeschaltet werden. Die Neuordnung der Medienlandschaft bot in vieler Hinsicht Beispiele für Fragen, die diese Nuance von Tücke zeigen. So wurde aus jeder Verlautbarung eines Bundesparlaments zum Medienthema ein aufmerksam beobachteter Schritt in einem kompetenzrechtlichen Minenfeld. Hinzu kommt, daß die hohen Eigeninteressen, die Parteien und Fraktionen mit Medienpolitik verbinden, zu einer parteipolitischen Aufladung jeden Programms führen und den Auseinandersetzungen im Bereich Medienpolitik eine besondere Schärfe verleihen.

Ein zweites Beispiel: Der Entwurf eines konsensfähigen Konzepts in einer normativ heiklen und scharf diskutierten Frage wie der strafrechtlichen Behandlung der Abtreibung warf in der 11. Legislaturperiode tückische Fragen auf für das Parlament, da der gängige Weg der Entscheidungsfindung über die Aushandlung einer Antwort innerhalb der Regierungsparteien und -fraktionen nicht gangbar war angesichts der **politischen Brisanz**, die dieser Frage innerhalb der Regierungskoalition zukam und zukommt. Es mußten neue Wege gefunden und zusätzliche Mittel eingesetzt werden.

c) Nuance 3: Überforderung der Verarbeitungskapazität in inhaltlicher Hinsicht -
Unzureichende Reduktion von Komplexität

Die parlamentarische Arbeit ist auf einen bestimmten Grad an Komplexität ausgelegt und hat dementsprechende Verfahren der Reduktion von Umweltkomplexität entwickelt. Den zeitlichen Filter hatte ich bereits erwähnt. In inhaltlicher Hinsicht arbeiten zahlreiche Selektionsmechanismen wie Agenda, Status der Quelle, politischer Bezug. Mit ihnen werden Umweltsignale auf politisch relevante Information hin abgetastet und entsprechend ausgewählt. Für die meisten politisch relevanten Fragen ist dies in der parlamentarischen Arbeit ausreichend, sonst hätten sich die Verarbeitungsmechanismen längst ändern müssen. Auf diese Art und mit diesen Filtern können Umformungen der Fragen vorgenommen werden; die Zahl der behandelten Teilfragen wird begrenzt, die jeweils überschießende, nicht bearbeitete Komplexität bleibt als Horizont präsent.

Ein Teil der Fragen jedoch erweist sich als tückisch. Er beugt sich scheinbar den inhaltsbezogenen Reduktionsmechanismen, entzieht sich ihnen jedoch zugleich: Sachverhalte werden zwar als relevant registriert, aber überhaupt nicht verstanden. Sie erfordern profunde Einarbeitung, für die keine Zeit ist. Implikationen werden nicht begriffen, Aspekte nicht gesehen, Konsequenzen unter- oder überschätzt. Die Informationsverarbeitung ist zu selektiv, um adäquate Umformungen vornehmen zu können. Fragen stehen plötzlich im Raum, die vorher nicht gesehen wurden (29).

Die parlamentarische Bearbeitung einer solchen Frage steht bei dieser Nuance vor der Schwierigkeit, daß nicht klar ist, wie aus dem Gewirr von Elementen, Verbindungen, Möglichkeiten, Grenzen und Einflüssen eine handhabbare und überschaubare Strategie der Beantwortung entwickelt werden soll, die zu den gesteckten Zielen führt. Die Übersetzung in eine abarbeitbare Strategie stößt vor allem auf Wissensgrenzen. Die Bearbeitung kann aber andererseits auch nicht aufgeschoben werden, bis die Ungewißheit beseitigt ist. Die Frage erweist sich als zu wenig transparent und als zu komplex, um in kognitiv beherrschte, problematische Fragen umgeformt zu werden (30). Die Struktur der Bearbeitung und Strategieentwicklung muß dann dementsprechend ergänzt oder geän-

dert werden, zum Beispiel, indem stärker die Erfahrungen aus verschiedenen Gremien miteinander verzahnt oder systematisch Erkenntnisse der Wissenschaften herangezogen werden.

Das sicherheitstechnische, ökonomische und politische Management des SNR 300 erwies sich als ein solches Problem mit überschießender Komplexität. Allein zum Beispiel die Sicherung einer eigenständigen und verlässlichen Informationsgrundlage des Parlaments für die Beratung einzelner Teilfragen wuchs sich zu einem außerordentlichen Problem aus, da die traditionelle Unterstützung durch die Fraktionsmitarbeiter, den wissenschaftlichen Dienst und die Administration angesichts der Komplexität des Zusammenhangs nicht ausreichte, um diese Probleme in eine parlamentarisch beherrschte Kontrollaufgabe umzuformen.

d) Gemeinsamer Nenner: Von der Anforderung über die Überforderung zur Herausforderung

Gemeinsam ist allen drei Nuancen: Sie fordern eine Veränderung des Musters der parlamentarischen Arbeit. Insgesamt also ist in unserem Zusammenhang eine Frage dann tückisch, wenn aufgrund zeitlicher Inkompatibilität, überschießender Komplexität oder bedrohlicher Brisanz die parlamentarischen Strukturen eine adäquate Strategie der Beantwortung nicht ermöglichen (31), dies stattdessen die Entwicklung von spezifischen Verfahren der Bearbeitung voraussetzt und damit Veränderungen in der Struktur - temporär oder auf Dauer - erforderlich werden. Die Anforderungen durch tückische Fragen machen sich in Überforderungen der parlamentarischen Kapazitäten bemerkbar, und die können wiederum in Herausforderungen der Struktur umgewandelt werden.

1.1.4. Die Themenfelder der Technik-Enqueten -
gesehen als tückische Fragen an den Bundestag

In welcher Verbindung stehen die Eigenschaften, die ich unter dem Sammelbegriff der "tückischen Frage" gebündelt habe, zu den Themen der zuvor behandelten TEK? In welcher Hinsicht werden Themen wie Kernenergie, wie Gentechnik, wie Informations- und Kommunikationstechnik zu Fragen, deren Beantwortung sich als tückisch für den parlamentarischen Arbeitsprozeß erweist?

a) Kernenergie (32)

Von den genannten Nuancen ist es zunächst die **Komplexität** des Sachverhalts Kernenergie, die ihn für den Bundestag besonders tückisch werden ließ. Der Bundestag war im Laufe der 8. Legislaturperiode bis an die Grenzen seiner Belastbarkeit zugelaufen mit vielfältigen Details aus dem Themenfeld Kernenergie. Weder in den Fraktionen noch im Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages waren die Kräfte verfügbar, die es erlaubt hätten, den Schnellen Brüter im speziellen oder

die Rahmenbedingungen zukünftiger Energieversorgung im allgemeinen so auf politisch relevante Entscheidungen des Bundestages hin zuzuspitzen, daß es nach innen und nach außen vertretbar gewesen wäre. Die Vielfalt der Aspekte entzog kurzen, klaren Schnitten - Baustopp oder Inbetriebnahme des SNR, ja oder nein zur Wiederaufarbeitung, ja oder nein zu weiteren Anträgen auf Errichtung eines Leichtwasserreaktors - die Begründbarkeit. Es bedurfte einer langwierigen Entscheidungsbildung, deren Vernetzung mit anderen Bearbeitungsprozessen, ihr Tiefgang und ihre Spannweite gesonderte Formen erforderten.

Dies war ebenso der **Brisanz** dieser Frage geschuldet: Der Bundestag sah sich nicht nur dicht bedrängt von den verschiedenen Aspekten des Komplexes Kernenergie, er stand auch vor internen Zerreißproben. Dies galt vor allem für die Regierungsfractionen: Wie auch immer der Entscheidungsprozeß 1979/80 weitergegangen wäre, die Hitze der Auseinandersetzungen ließ einiges für die parlamentarische Stabilität befürchten. Es gelang nicht, die Frage auf bewährte Art herunterzuschrauben und in abarbeitbare Teilstreitpunkte zu zerkleinern. Es war auch kein Konzept erkennbar, wie die zur Befriedung unbedingt erforderliche Einfädelung der sozialen Gruppen in die gewohnten Organisationsbahnen zu leisten sein sollte.

Auch hier also waren routinierte Wege der Beantwortung versperrt - mit bedingt durch einen Beitrag der dritten Nuance von Tücke: Denn auch in **zeitlicher** Hinsicht erwies sich Kernenergie als eine aus parlamentarischer Sicht besonders tückische Frage, da sie in doppelter Weise aus dem Horizont der routinierten Arbeit fiel. Zum einen drängten die Projekttermine auf schnelles Handeln, vor allem in der Finanzierungskrise 1981/82. Dies konnte vom Rhythmus des Bundestages her nicht gewährleistet werden. Zum anderen waren für die notwendigen Entscheidungen über zukünftige Energiepolitik Zeiträume zu überblicken, die von der gängigen parlamentarischen Perspektive nicht erfaßt werden konnten. Das Dilemma des Bundestages war folglich: schnell handeln zu müssen, aber nicht schnell entscheiden zu wollen und dabei nicht weit sehen zu können.

So setzte sich die besondere Tücke des Kernenergiethemas für den Bundestag aus mehreren Nuancen zusammen - eine Anwendung routinierter Instrumente zur Umformung reichte da nicht aus.

b) Gentechnik

Bei der Gentechnik trat das Merkmal einer besonders ausgeprägten **Brisanz** für das parlamentarische Gefüge eher zurück. Gerade andersherum wurde Gentechnik in der Öffentlichkeit stärker als strittiges Thema und offene Frage wahrgenommen, als es der Bundestag vermochte. Gentechnik war bereits in der Öffentlichkeit zur Chiffre für hochproblematische Entwicklungen avanciert, aber der Bundestag nahm dies nur als diffuses Rauschen auf. Er konnte die Sachverhalte, die sich mit dieser Chiffre verbanden, mit seiner politikfeldspezifischen Ressortstruktur noch gar nicht wahrnehmen. Im Bundestag wurde kaum ein Handlungsbedarf gesehen, während in der öffentlichen Diskussion bereits Grundfragen thematisiert waren. Diese Diskrepanz beinhaltete zeitlich und

sachlich aus dem Rahmen fallende Momente, die Gentechnik auch ohne außerordentliche Brisanz zur - parlamentarisch gesehen - tückischen Frage machten.

Zeitlich lag **Inkompatibilität** vor: Was in der Öffentlichkeit bereits als zentrale Frage gesehen wurde, war im Bundestag noch lange nicht thematisierbar. Im Parlament konnte es nicht zum thematisierbaren Sachverhalt werden, da es noch so diffus war. In der Öffentlichkeit wurde es aber gerade deshalb thematisiert, weil es noch so diffus ausfiel. Gentechnik konnte dadurch, daß es sich nicht in einzelne Teilprobleme aufspaltete und daß es noch weit vom schnöden Alltag entfernt schien, zur Chiffre für die Technisierung von Leben schlechthin werden.

Sachlich waren die Anforderungen an die **Komplexitätsreduktion**, die eine Bearbeitung von Gentechnik erforderte, nicht von einer Art, daß sie in parlamentarischer Routine hätten erfüllt werden können. Die Vielfalt der Einsatzgebiete, die Unsicherheit über die Breite und Tiefe der politischen Fragen, die Offenheit der Entwicklungen - alles dies ließ eine Reduktion mit dem Ziel organisierter Komplexität noch nicht zu. Die parlamentarische Reduktion fiel entsprechend vorpolitisch aus: ignorieren, mystifizieren, als Forschungsfrage rubrizieren. Auf diese Art und Weise konnte man der Gestalt öffentlicher Thematisierung aber nicht gerecht werden.

Die parlamentarische Wahrnehmung von Gentechnik geriet folglich unzureichend. Strategien zur Bearbeitung, zur Umformung in abarbeitbare Aufgaben liessen sich nicht ohne weiteres entwerfen und umsetzen.

c) Telekommunikation

Im Feld Telekommunikation rückt wiederum die **Brisanz** an die erste Stelle: Es ging um einander weitgehend entgegengesetzte medienpolitische Strategien der großen Parteien. Auf der einen Seite stand der Versuch, die Vorrangstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch unter Nutzung der telekommunikationspolitischen Instrumente auf Bundesebene zu sichern. Auf der anderen Seite wurde versucht, privaten Anbietern den Start ins Mediengeschäft zu erleichtern, auch mit Hilfe der auf Bundesebene verfügbaren telekommunikationspolitischen Instrumente, zumindest durch eine Neutralisierung der Bundesebene. In parteipolitischer - die Parteien waren in ihren ureigenen Interessen berührt - und in kompetenzrechtlicher Hinsicht - alle Maßnahmen auf Bundesebene veränderten das fragile Verhältnis von Bund und Ländern - stellten sich einer routinierten Abarbeitung Hindernisse in den Weg: Kann man solch brisante Fragen dem Postausschuß überlassen? Geht dies im Innenausschuß unter? Wie sind die Länder dabei zu beteiligen? Verschafft sich die andere Seite damit einen nicht wieder wettzumachenden Vorteil?

Der normale parlamentarische Geschäftsgang bot keine hinreichende Gewähr, Entscheidungen hervorzubringen, die der Brisanz der Frage nach der Neuordnung der Medienlandschaft adäquat gewesen wären. Von daher erwies sich das parlamentarische "Normalverfahren" als wenig geeignet für dieses Themenfeld, auch wenn die Zahl der sachlichen Aspekte zunächst überschaubar und der

Rhythmus des parlamentarischen Entscheidungsgangs durchaus dem politisch Gebotenen angemessen erschien.

d) Tückische Fragen: Belastung für Binnenstruktur und Außenbild des Bundestages

In allen drei genannten Fällen war dem Bundestag die Umformung einer politischen Frage in zu bewältigende parlamentarische Aufgaben nicht ohne zusätzliche Maßnahmen möglich. Zwar wechselte von Fall zu Fall, unter welcher Eigenschaft des Sachverhalts sich die Tücke für den parlamentarischen Geschäftsgang verbarg, worauf also auf parlamentarischer Seite besonders geachtet werden mußte. Immer aber sollten zusätzliche Anstrengungen die Kluft zwischen Notwendigkeiten und Möglichkeiten parlamentarischer Handlungsweisen schließen - eine Kluft in sozialer, sachlicher und zeitlicher Hinsicht. Diesen Aspekten kam jeweils ein unterschiedliches Gewicht zu; sie trugen in unterschiedlichem Verhältnis zur Überforderung des Bundestages bei, aber dies fügte sich zu einem gemeinsamen Urteil: Mit seinen Bordmitteln wurde der Bundestag den Anforderungen nicht gerecht. Vor allem auf sein Außenbild würde sich dies - wenn es massiert auftritt und keine systematischen Ansätze zur Änderung in Angriff genommen werden - auswirken: Es konturierte sich ein Profil, demzufolge der Bundestag den tückischen Fragen, die sich vermehrt stellten, so nicht gewachsen war.

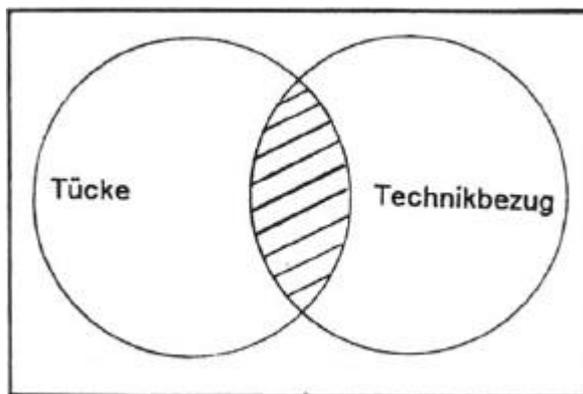
1.1.5. Tücke und Technikbezug - Eine ausreichende Bestimmung des Themenbereichs für Technik-Enqueten?

Auch durch das Kriterium der Tücke kann die Menge der Themen für TEK noch nicht hinreichend definiert werden. Denn nicht jede tückische Frage im parlamentarischen Themenspektrum zieht ihre Beantwortung mit Hilfe einer TEK nach sich. Es gibt in jeder Legislaturperiode eine Fülle von tückischen Fragen, die in die nächste Legislaturperiode geschoben werden oder die mit Hilfe anderer Instanzen bearbeitet werden. Im Rahmen des Parlaments stehen zahlreiche Alternativen für die erforderliche zusätzliche Anstrengung zur Verfügung und können die Struktur des Bearbeitungsmusters im notwendigen Ausmaß ändern: Beispiele sind Anhörungen, Vergabe von Gutachten, Zusammenarbeit von federführenden und mitberatenden Ausschüssen - alles dies kann unter bestimmten Bedingungen eine adäquate Form der Bearbeitung sein.

TEK besitzen also kein Monopol für die parlamentarische Beantwortung tückischer Fragen; sie nehmen sich nur eines kleinen Teils der tückischen Fragen an. Einige Beispiele aus diesem Teil hatte ich untersucht. Damit eine tückische Frage zu einer TEK führt, bedarf es offenbar noch intervenierender Variablen. Wodurch aber ist dieser Teil der tückischen Fragen definiert, der auf eine TEK zuläuft? Was ist die intervenierende Variable? Es kann nicht allein die thematische Eingrenzung auf das Kriterium 1, den Technikbezug, sein. Denn hier greifen erneut die oben eingewandten Argumente: Ebenso wenig, wie alle parlamentarischen Sachverhalte mit Technikbezug zum Thema

einer TEK avancieren, führen alle tückischen Fragen mit Technikbezug notwendig zu einer TEK. Es lassen sich für jede Legislaturperiode etliche tückische Fragen mit Technikbezug aufzählen, die in anderen Formen parlamentarisch bearbeitet werden. Zum zweiten hat die Einzelanalyse gezeigt, daß es erheblicher Anstrengungen bedarf, bis aus einer tückischen Frage mit Technikbezug eine TEK werden kann. Also: Auch die Kombination der beiden Kriterien beschreibt noch keinen Automatismus. Weder ist allein die Menge derjenigen Fragen, die besondere Anstrengungen des Bundestages erfordern, noch allein die Menge der politischen Sachverhalte mit Technikbezug, noch die Schnittmenge dieser beiden Mengen (Abbildung 1) eine ausreichende Bestimmung für die Menge der Themen von TEK. Beide Kriterien sind notwendige, aber weder allein noch in ihrer Kombination hinreichende Bedingungen dafür, daß eine Frage oder ein Sachverhalt zum Thema einer TEK werden kann.

Übersicht 27: Tücke und Technikbezug als Kriterien für die Themen von Technik-Enqueten



Also geht jedes TEK-Thema auf eine tückische Frage und auf einen Sachverhalt mit Technikbezug zurück, aber nicht jede tückische Frage und nicht jeder Sachverhalt mit Technikbezug und auch nicht jede tückische Frage mit Technikbezug ist bereits ein TEK-Thema. Es fehlt noch eine weitere Bedingung. Ich werde als ein weiteres und letztes Kriterium einbringen, ob eine publizitätsträchtige Thematisierung über eine ausreichende parlamentarische Basis verfügt. Was nun ist darunter zu verstehen?

1.1.6. Kriterium 3: Ausreichende politische Basis für eine öffentliche Thematisierung

Ein drittes Kriterium ergibt sich dann, wenn ich den Themenbereich der TEK aus einem akteursbezogenen Aspekt zu charakterisieren versuche. Dieses Kriterium stellt auf die parlamentarische Organisation ab. Mit diesem Aspekt und dem unter diesem Aspekt gewonnenen Kriterium ist die Charakterisierung des Themenbereichs hinreichend. Die Bedingungen sind dann vollständig genannt. Folglich kann ich unter Einschluß der ersten beiden Kriterien zusammenfassend formulieren: Eine tückische Frage mit Technikbezug kann dann zum Thema einer TEK avancieren, wenn

der zu erwartende Nutzen ihrer gesonderten Thematisierung für eine politisch ausreichende Zahl parlamentarischer Akteure groß genug ausfällt, um ein positives Engagement auszulösen, und der zu erwartende Schaden daraus für andere parlamentarische Akteure klein genug ausfällt, so daß ihr Widerstand begrenzt bzw. politisch ohne Folgen bleibt. Ein technikbezogener Sachverhalt mit tückischen Elementen ist dann "TEK-fähig", wenn dessen öffentliche Thematisierung mit der internen Machtstruktur des Bundestages vereinbar ist, dieses Thema also zu dem jeweiligen Zeitpunkt in die politische Matrix des Bundestages paßt (33). Diese Matrix wird gebildet von den sozialen Hauptachsen des Parlaments, das sind die Ausschüsse, die Fraktionen und die Karrierebahnen. Das Thema der TEK muß nicht also nicht nur in den Kompetenzrahmen des Bundestages fallen, sondern auch mit der informalen Struktur des Bundestages verträglich sein (34).

Daß eine tückische Frage mit Technikbezug auf einen vorderen Platz der parlamentarischen Agenda geschoben wird, muß also sowohl von der Fraktionsseite, von der Ausschußseite und von seiten der Karriereerwartungen her gedeckt sein. Die Thematisierung in Form einer TEK hat dann eine ausreichende politische Basis im Parlament.

a) Fraktionspolitisch opportun

An einer Erweiterung der parlamentarischen Arbeitsstruktur um den jeweiligen thematischen Zusammenhang, z.B. Kernenergie, müssen eine oder mehrere Fraktionen interessiert sein, die hoffen, über eine Thematisierung Vorteile im parlamentarischen Kampf zu gewinnen. Die Allokation politischer Ressourcen bei dem jeweiligen speziellen Thema muß also fraktionspolitisch opportun sein. Die Opportunität kann für eine Oppositionsfraktion, sie kann aber auch für eine Regierungsfraktion gegeben sein. Daß eine Fraktion aus der Thematisierung eines spezifischen Sachverhalts politischen Gewinn zu schlagen trachtet, muß andererseits den Interessen der anderen Fraktionen nicht so zuwiderlaufen, daß sie mit aller Kraft dieses Projekt zum Scheitern bringen wollen; es darf also den gängigen Kompromißrahmen nicht übersteigen. Bei den Leitungsebenen der Fraktionen, den Fraktionsvorsitzenden und Parlamentarischen Geschäftsführern, bestehen, wie anhand der Debatte um eine institutionalisierte Technikfolgenabschätzung im Bundestag noch zu zeigen sein wird (35), grundsätzliche Reserven gegenüber Beratungsorganen, die schon durch ihre Zusammensetzung schwer zu kontrollieren sind und in denen sich an den Fraktionsführungen vorbei interfraktionale Einigungsprozesse anbahnen könnten (36). Der politische Nutzen, den sich Fraktionsführungen von der Einrichtung einer TEK versprechen, muß also den Schaden durch größere Unübersichtlichkeit übersteigen. Wenn diese Bilanz bei einer der großen Fraktionen negativ ausfällt, so kann sie - ungeachtet des Minderheitsrechtes auf Einsetzung - die Einsetzung einer TEK blockieren und verschleppen. Auch hier steht am Ende der Kompromiß, aber gegen den Widerstand einer Fraktionsführung läßt sich eine Enquete nicht durchsetzen (37).

b) Ausschußpolitisch opportun

Die Thematisierung eines bestimmten Sachverhalts geschieht innerhalb der arbeitsteilig gegliederten parlamentarischen Organisation. Der Bundestag mit seiner ausgeprägt starken Stellung der Ausschüsse hat eine ressortmäßig gegliederte inhaltliche Struktur aufgebaut, in die sich jeder politische Sachverhalt einordnen muß und vor der jede gesonderte Thematisierung ihre Existenzberechtigung nachzuweisen hat.

Es haben sich etablierte Zuständigkeiten entwickelt, Kapazitäten und Flexibilitäten sind ausgebildet worden. Eine über lange Zeit gewachsene Struktur kann durchaus in der Lage sein, erhöhte Anforderungen zu erfüllen und sich aufgrund gewachsener externer Anforderungen in einem gewissen Maße zu ändern. Die Akteure, die diese Struktur tragen, werden so weit wie möglich verhindern, daß parallel zu ihnen zusätzliche Strukturelemente mit neuen Akteuren eingerichtet werden, um zum Beispiel gestiegene Anforderungen zu erfüllen. Sollte es also in einem Bereich parlamentarischer Tätigkeit starke Akteure auf Grundlage gewachsener leistungs- und damit auch wandlungsfähiger Struktureinheiten geben, so wird es sehr unwahrscheinlich, daß dann die Thematisierung tückischer Fragen mit Technikbezug in einer organisatorisch weitgehend selbständigen Form abläuft. Die Akteure werden diese Möglichkeit der Profilierung und Thematisierung im Rahmen ihrer gewohnten Zusammenhänge zu nutzen versuchen. Viele technikbezogene, tückische Fragen werden folglich nicht in Form von TEK bearbeitet, weil diese Form der gesonderten Thematisierung nicht über eine ausreichende politische Basis verfügt. Es kann durchaus sein, daß eine vom thematischen Zusammenhang her für eine TEK geeignete Fragestellung **nicht** in die organisatorische Matrix des Bundestages paßt. Wo z.B. der Technikbezug in politischen Feldern eine Rolle spielt, die in klassische parlamentarische Arbeitsgebiete fallen, werden zusätzliche Anforderung durch Änderungen des Arbeitsprozesses unter Kontrolle der betreffenden Akteure erfüllt. Dies ist zum Beispiel im Bereich der Auswärtigen Angelegenheiten oder der Wirtschaft der Fall (38). Wo aber Technik Teil einer tückischen Frage ist, die nicht in Kompetenzbereich starker Ausschüsse (39) fällt, dort können fraktionspolitische Opportunität und persönliche Initiative Erfolg dabei haben, daß eine TEK zu diesem Thema die notwendigen zusätzlichen Leistungen erbringt.

So ist Medienpolitik kein genuines Thema des Bundesparlamentes und dürfte aus kompetenzrechtlichen Gründen im Innenausschuß oder im Ausschuß für das Post- und Fernmeldewesen auch keine stärkere Beachtung finden, selbst wenn diese Ausschüsse babsichtigt hätten, ihre medienpolitische Rolle zu verstärken. Große Bereiche der Kernenergie und der Gentechnik fallen unter die Zuständigkeit des Ausschusses für Forschung und Technologie, eines ausgesprochen schwachen Ausschusses (40). Dieser Ausschuß ist dem BMFT spiegelbildlich zugeordnet; beide verfügen nur für einige Technikbereiche und auch hier nur in der Entwicklungsförderung über Kompetenzen.

Sofern Technikfragen nicht im Kompetenzbereich eines starken Ausschusses liegen, sondern zum Beispiel in den des Ausschusses für Forschung und Technologie, ist es möglich, daß daraus TEK-Themen entstehen. Sie bilden Nebengleise zu der Tätigkeit des Ausschusses für Forschung und Technologie, der nicht stark genug ist, um dies durch sein entschiedenes Veto zu verhindern, bzw. nicht in der Lage ist, die zusätzlich geforderten Anstrengungen bei einigen Fragestellungen in ei-

gener Regie zu vollziehen (41). Daß diese Teilbereiche von Technik nicht parlamentarisch monopolisiert sind, erlaubt es also, bei tückischen Fragen aus diesen Bereichen gesonderte Organisationsformen zu nutzen. Von daher ist die Häufung technikbezogener Themen bei den Enquete-Kommissionen kein Zufall, aber es ist nicht allein Folge einer besonderen inhaltlichen Qualität dieses Politikbereichs - Folge von dessen sachlicher, zeitlicher und sozialer Struktur. Stattdessen ist es auch Folge der organisatorischen Besonderheit in der parlamentarischen Abdeckung der Technikthemen. Dabei stehen Technikthemen nicht allein, sondern auch andere Themenbereiche sind aufgrund des fehlenden Patronats durch einen starken Ausschuß in gleicher Weise "enquete-fähig".

Vielleicht kann man so formulieren: Eine tückische Frage mit Technikbezug scheint prädestiniert zum Thema einer TEK, da Technik erstens als besonders komplex wahrgenommen wird, also das Parlament hier des Expertenrats bedarf, da Technik zweitens als besonders brisant wahrgenommen wird, also die Akzeptanz von Entscheidungen gefördert werden muß, und drittens, da Technik als besonders ausgreifend wahrgenommen wird, also gesondert von der alltäglichen Hektik anzugehen ist. Diese Wahrnehmungen können sich aber nur dann durchsetzen, wenn der jeweilige politische Bereich, in dem die strittige Fragestellung angesiedelt ist, parlamentarisch vergleichsweise wenig vermachtet ist, solange sie also nicht in den Beritt eines starken Ausschusses fällt. Es liegen also bei bestimmten tückischen Fragen mit Technikbezug gute innerparlamentarische Bedingungen vor, die es ermöglichen, daß den Argumenten stattgegeben wird, denen zufolge man zu dem Thema X eine Enquete brauche, da es doch so komplex oder so brisant oder so weitreichend sei.

Die ausschußpolitische Opportunität der Thematisierung einer bestimmten tückischen Frage mit Technikbezug kann also von Politikfeld zu Politikfeld variieren - je nach gewachsener Macht der Ausschüsse und ihrer aktuellen Situation.

c) Karrierepolitisch opportun

Doch selbst wenn die gesonderte Thematisierung einer Frage zu einem spezifischen Zeitpunkt von den Fraktionen her und von der Ausschußstruktur her opportun wäre und der Einsetzung einer TEK eigentlich nichts im Wege stünde, so bedarf es doch noch einer weiteren Bedingung. Es bedarf einer personellen Basis.

Einen speziellen Sachverhalt in besonders publiker Form aufzugreifen, muß in hinreichendem Maße mit den Karrieremustern der jeweils von dem Vorhaben betroffenen Personen verträglich sein (42). Zunächst einmal darf keiner vehement dagegen angehen; es darf nicht so sein, daß die Karrierebahnen von Personen mit Einfluß von der publizitätsträchtigen Thematisierung gekreuzt werden. Die Einsetzung einer TEK und insbesondere ihre Zusammensetzung müssen also negativ-opportun sein: Niemand mit Einfluß darf so viel dagegen haben, daß er das Vorhaben einer TEK verhindern will.

Es ist aber nicht ausreichend, daß **keine** Karriere von einem Aufgreifen des jeweiligen Sachverhalts negativ berührt ist, sondern es bedarf einer politisch hinreichend positiven persönlichen

Identifikation mit diesem spezifischen Projekt. Einer oder mehrere Abgeordnete bzw. Fraktionsmitarbeiter müssen das Projekt einer gesonderten Thematisierung eines Sachverhalts mit einer Sprosse auf ihrer Karriereleiter verknüpfen und zwar so, daß sie einiges investieren, um dieses Projekt zu realisieren und gegen Widerstände und Trägheiten voranzutreiben, parlamentsexterne Hindernisse aus dem Wege zu räumen, Bedenken zu zerstreuen, die fraktions- und ausschlußpolitische Opportunität zu sichern, beides den Fraktionsführungen zu verdeutlichen und anderes mehr.

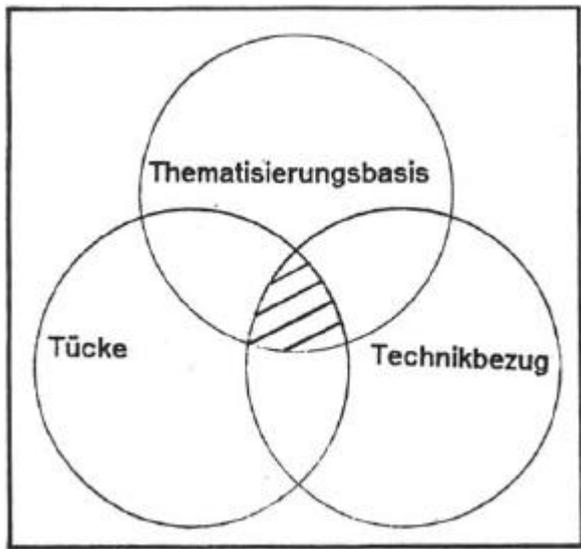
Zumeist bleibt die Thematisierung eines spezifischen Sachverhalts denjenigen Abgeordneten vorbehalten, die ein besonderes Karrieremuster verfolgen: sachgebiets- statt wahlkreisorientiert, rasche Sprünge statt Ochsentour, Publizität in der breiten Öffentlichkeit statt in der Parteiöffentlichkeit. Diese Abgeordneten nutzen die Gelegenheit einer publizitätsträchtigen Frage und eines "unvermachten" Forums, um sich für weitere parlamentarische Aufgaben zu qualifizieren und auszuweisen (43).

Die erfolgreiche Einrichtung einer TEK ist nicht nur auf die eingangs beschriebene negative Opportunität angewiesen, sie bedarf dieser positiv definierten Bedingung des individuellen Engagements, weil eine TEK allenfalls **nach** ihrer Einsetzung eine organisatorische Eigendynamik zu entfalten beginnt; ihre Einsetzung braucht aber einen auch persönlich motivierten erheblichen Anschub, während zum Beispiel ein Ausschuß durch seine feste Institutionalisierung auch ohne überdurchschnittliche individuelle Motivation weiter existiert.

d) Drei Kriterien als hinreichende Bedingung

Auch bei diesem Kriterium der facettierten Opportunität gilt: Bei jeder TEK ist eine von der parlamentarischen Organisation her ausreichende politische Basis eine notwendige Bedingung; aber umgekehrt muß nicht jeder Sachverhalt, von dessen gesonderter und publizitätsträchtiger Thematisierung parlamentarische Akteure sich einen Nutzen versprechen, bereits ein Thema für eine TEK sein. Auch dafür gibt es andere Möglichkeiten, wie z.B. die ausschlußbezogene Anhörung, die Große Anfrage oder den Untersuchungsausschuß. Erst das Zusammentreffen aller drei Kriterien ist eine hinreichende Bedingung dafür, daß ein politischer Sachverhalt zum Thema einer TEK avanciert.

Übersicht 28: Technikbezug, Tücke und Thematisierungsbasis als Kriterien für die Themen von Technik-Enqueten



Die durch Schraffierung hervorgehobene Schnittmenge stellt die Menge der potentiellen Themen für Technik-Enqueten dar.

1.1.7. Zusammenfassend: Was macht einen Sachverhalt zum Thema einer Technik-Enquete?

Mit dieser Ableitung der Kriterien ist ein erstes Stück Verallgemeinerung geleistet. Es ist nunmehr das Themenfeld umschritten, aus dem technikbezogene Enquete-Kommissionen ihre Themen rekrutieren. Die Frage zu Beginn des Abschnitts war: Wie ist die Menge der möglichen Themen von TEK charakterisiert? Antwort: Sie ist durch drei Kriterien bestimmt; ein parlamentarischer Sachverhalt muß technikbezogen, tückisch und thematisierungsfähig sein, dann kann er zum Thema einer TEK avancieren.

Alle drei Kriterien sind Indikatoren: Der Technikbezug indiziert kontroverse Modernisierungsprozesse, die Tücke eine Überforderung der parlamentarischen Strukturen und die Thematisierungsfähigkeit steht für eine ausreichende politische Basis innerhalb des Bundestages.

Warum also konnten Kernenergie, Gentechnik und Telekommunikation zum Thema von Technik-Enqueten werden? Sie konnten zum Thema avancieren,

- weil dort jeweils eine zentrale Kontroverse um einen spezifischen Modernisierungsschub in einem technischen Ausdruck kristallisierte;
- weil die Bearbeitung der damit einhergehenden Frage sich als tückisch erwiesen hatte für die parlamentarischen Arbeitsprozesse und die routinierte Umformung in parlamentarisch gut eingefahrene Aufgabenbewältigung nicht mehr gegriffen hatte;

- weil dies durch die zuständigen Ausschüsse nicht ausreichend mit zusätzlichen Leistungen aufgefangen wurde, weil sich Fraktionsführungen von einer gesonderten Thematisierung politischen Ertrag und einzelne Abgeordnete sich ein Stück persönliches Avancement versprochen - weil ihre publizitätsträchtige gesonderte Thematisierung also eine ausreichende politische Basis hatte.

Erst mit der Gemeinschaft dieser drei in sich facettierten Antworten ergibt sich eine fürs erste befriedigende Antwort auf die Frage nach dem spezifischen Themenbereich. Alle drei Bedingungen müssen erfüllt sein, damit ein parlamentarischer Sachverhalt Thema einer TEK werden kann. Damit ist die Bedeutung des Technikmoments bei Technik-Enqueten relativiert: Es kommt auf weitere Momente der Thematik und ihrer politischen Implikationen an.

Ein erstes Stück Klärung der Funktion von TEK geleistet. Mit der Bestimmung der Kriterien für die Themen ist derjenige Bereich parlamentarischer Arbeit abgesteckt, in dem TEK Legitimationsdefizite ausgleichen. Ich kann nun einen zweiten Schritt in der Klärung der Funktion machen: Wie gelingt es den TEK, bei diesen Themen Legitimationsdefizite auszugleichen?

1.2. Entlastung, Parlamentarisierung, Modellbildung - Differenzierung der Funktionsleistungen von Technik-Enqueten

In allgemeiner Formulierung hatte ich als Funktion der TEK den Ausgleich von Legitimationsdefiziten im parlamentarischen Zusammenhang bestimmt. Im vorangegangenen Abschnitt habe ich diese Funktion im Hinblick auf ihren Themenbereich differenziert, also gefragt: **Wo**, bei welchen Themen, kann der Ausgleich von Legitimationsdefiziten ansetzen? In der Beantwortung habe ich einen Kriteriensatz entwickelt. In einem zweiten Schritt will ich nun die Funktion nach einzelnen Funktionsleistungen differenzieren und die Frage stellen: **Wie** kommt ein Ausgleich von Legitimationsdefiziten zustande?

In einer Übersicht stellt sich die Differenzierung der Funktion zusammenhängend wie folgt dar:

Übersicht 29: Differenzierung der Funktion von Technik-Enqueten

Funktion	Ausgleich von Legitimationsdefiziten					
Differenzierungsebene 1	Wo: Themenbereich			Wie: Funktionsleistung		
Differenzierungsebene 2	Kriterien für TEK-Themen			Funktionsleistungen		
	Technikbezug	Tücke	Thematisierungsbasis	Entlastungsinstanz	Parlamentarisierungsschleuse	Modell alternativer Parlamentsarbeit
Differenzierungsebene 3	Modernisierungsschübe	Nuancen	Gesichtspunkte parlamentarischer Opportunität	Akteur Thema Prozeß	Akteur Thema Prozeß	Akteur Thema Prozeß

Ich werde also in diesem Abschnitt einzelne Funktionsleistungen in zweifacher Hinsicht unterscheidbar machen. Zum einen differenziere ich die Funktion nach den Rollen, in denen einer TEK der Ausgleich von spezifischen Defiziten gelingt. Ich unterscheide einen Ausgleich, der dadurch möglich wird, daß eine TEK den Bundestag von zu hohem Handlungsdruck entlastet, von einem Ausgleich, der dadurch möglich wird, daß in einer TEK die jeweiligen Herausforderungen für den Bundestag aufbereitet werden; davon wiederum unterscheide ich einem Defizitausgleich, der dadurch möglich wird, daß anhand einer TEK veränderte und leistungsfähigere Arbeitsformen studiert werden können.

Zum zweiten differenziere ich die Funktion nach dem Punkt, an dem die Defizite deutlich werden und an dem der Ausgleich ansetzt: Ich unterscheide Legitimationsdefizite unter dem Themenaspekt, unter dem Akteursaspekt und unter dem Prozeßaspekt.

1.2.1. Technik-Enqueten: Ventil zur Entlastung des Bundestages

TEK gleichen zumeist in unmittelbarer Wirkung diejenigen Defizite aus, die für jedermann sichtbar in der parlamentarischen Arbeit aufgetreten sind: Sie können in schwierigen parlamentarischen Situationen für Entlastung sorgen. Da sie - den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt - in relativ kurzer Frist anlaufen können, stehen sie im parlamentarischen Arsenal bereit, um weitere Eskalationen bei stark umstrittenen Fragen zu verhindern (44) oder um einen unhaltbar gewordenen Zustand kurzfristig zu beenden, wie zum Beispiel den, daß das Parlament in einer intensiven öffentlichen Diskussion nur unzureichend eigenes Profil zeigen kann (45). Damit entlasten technikbezogene Enquete-Kommissionen den Bundestag von politischem Druck - Druck, der sich innen aufgebaut hat und/oder der von außen ausgeübt wird. Sie dienen sozusagen als Ventil. Die Parlamentsarbeit selbst kann dann bei funktionierender Druckentlastung für begrenzte Zeit in ruhige Bahnen zurückfinden (46). Wie die TEK versucht haben, diese Leistung unter verschiedenen Aspekten zu erbringen, zeigt die folgende Übersicht, aus der ich anschließend einige Punkte herausgreife.

Übersicht 30: Beispiele für Technik-Enqueten als Ventil

	Thema	Akteur	Prozeß
KE 8	Brüter von der Tagesordnung	Absorption der Kernkraftkritiker in der SPD	Übernahme der Auslotung von Kompromißlinien
KE 9	Abschirmung des Finanzierungsproblems	Absorption der Kernkraftkritiker in der SPD	Übernahme der Sicherheitsprüfung
IKT	Besetzung eines neuen Themas	Versuch einer neuen Einbeziehung der Länder	Lieferung einer Begründung für Nicht-Entscheidung
GEN	Besetzung eines öffentlich diskutierten Themas	Auseinandersetzung mit den GRÜNEN	Übernahme der Aufarbeitung

a) Kernenergie

So konnte mit der KE8 der Brüter von der Tagesordnung des Bundestages genommen werden. Diese TEK absorbierte die Kernkraftkritiker innerhalb der SPD-Fraktion und übernahm die schwierige Phase der Auslotung möglicher Kompromißlinien für die Empfehlung über die Inbetriebnahme. Sie entlastete so insgesamt die parlamentarische Arbeit von dem hohen politischen Druck, der sich zu jenem Zeit- und Problempunkt aufgebaut hatte. Dies gilt mit Abstrichen ebenso für die KE9, allerdings hatte hier der äußere Druck bereits nachgelassen.

b) Telekommunikation

Mit der IKT war eine Begründung für parlamentarische Nicht-Entscheidungen im medienrelevanten Telekommunikationsbereich gegeben. Daß auf die IKT verwiesen werden konnte, ermöglichte es den Regierungsfractionen, zunächst auf medienpolitische Weichenstellungen zu verzichten und damit die Zeit zu gewinnen, die sie - zusammen mit Partei und Regierung - zu brauchen meinten, um die allfälligen Entwicklungen im bundesdeutschen und europäischen Medienbereich abfedern zu können.

c) Gentechnik

Die GEN ermöglichte es, parlamentarisch das Thema "Technisierung des Lebens" zu besetzen, bevor die Diskrepanz von öffentlicher Diskussion und parlamentarischer Aufmerksamkeit allzu deutlich wurde. Mit der GEN konnte ein deutliches Zeichen gesetzt werden, ohne daß damit der Routinebetrieb des Ausschusses für Forschung und Technologie oder anderer Ausschüsse allzusehr beeinträchtigt worden wäre. Damit wurde an diesem Punkt eine gut sichtbare Verbindung von Bundestag und öffentlicher Diskussion geknüpft.

Wir können also konstatieren, daß in diesen Kommissionen eine Entlastung des Bundestages vor allem in Form einer Besetzung von Themen durch die TEK gelingt. außerdem wird der Bundestag mittels einer Absorption von Akteuren durch die TEK und in Form der Übernahme von problematischen Teilprozessen durch die TEK entlastet. Die TEK regulieren auf diese Weise den Druck im Parlament. Die situationsspezifischen Entlastungen stehen im Vordergrund der politischen Kalküle, die sich mit einer TEK verbinden. Der rasch verfügbare Ausgleich drohender Überlastung oder die Verhinderung von weiterer Eskalation sind die Effekte, die Parlamentarier auf Entscheidungspositionen im Auge haben, wenn es um die Einrichtung einer TEK geht. Diese Effekte treten auch zumeist mit der Einsetzung schon ein. Sie sind zugleich der Ansatzpunkt der Kritik, die den Technik-Enqueten lediglich einen taktischen politischen Gebrauchswert zuerkennt.

Diese stabilisierenden Effekte sind politisch nicht neutral; sie stützen eher die Positionen derjenigen, die den Status-quo beibehalten wollen, während denjenigen, die eine Veränderung der Kräftekonstellation im Auge haben, eher an einer - kontrollierten - Eskalation gelegen ist. Dadurch geraten Technik-Enqueten, die doch dem Sinne der Geschäftsordnung nach der distanzierten Erörterung von übergreifenden Problemen dienen sollen, in den aktuellen Konflikt zwischen Regierungsfractionen und Opposition oder zwischen Fraktionsführungen und fraktionsinternen Oppositionsgruppen.

Eine Technik-Enquete ist also keineswegs politisch entrückt, die Entlastung durch eine TEK ist nicht unumstritten, und die jeweiligen Auseinandersetzungen gehen notwendigerweise dann auf dem neu geschaffenen Forum weiter. Aber die Einsetzung bezweckt ja gerade, daß sie auf diesem Forum weiter gehen und sich deshalb die Konfliktintensität im Routinebetrieb vermindert.

1.2.2. Technik-Enqueten: Schleuse für die Parlamentarisierung der Herausforderungen

Es bleibt nicht bei der situationsspezifischen Entlastung: Einmal eingesetzt, bleibt eine TEK nicht auf ein Fassadendasein beschränkt, sondern sie entwickelt zumeist Eigendynamik, und mit ihr verbinden sich verschiedene Ambitionen. Sie beginnt, am Thema zu arbeiten. Die Leistung, die sie dadurch funktionsgemäß erbringen kann, besteht darin, daß sie als eine Art Schleuse fungiert. Sie

bringt das Niveau der Herausforderungen und das der parlamentarischen Arbeitsstrukturen auf einen Gleichstand. Sie besorgt eine Parlamentarisierung der jeweiligen Herausforderung.

Das Thema war ja gerade auch deshalb auf eine TEK zugelaufen, weil es nicht ohne weiteres parlamentarisiert werden konnte: Seine Komplexität überstieg das Verarbeitungsvermögen, oder seine Brisanz drohte das Kooperationsgefüge zu sprengen, oder es entzog sich durch seine Diffusität den Bearbeitungsprozeduren. Dies wird nun dadurch gelöst, daß der eigentlichen Bearbeitung des Sachverhalts im Bundestag ein Stadium vorgeschaltet wird, in dem die Herausforderung sozusagen auf parlamentarische Maße gebracht wird (47).

Dies leuchtet unmittelbar ein für den thematischen Aspekt: Schwierige Sachverhalte müssen aufbereitet werden, bevor sie den Abgeordneten zur Beratung und Entscheidung vorgelegt werden. Dementsprechend häufig findet sich dies als "Funktion" von Enqueten zitiert (48). Aber die Parlamentarisierung gilt auch für die anderen beiden Aspekte: Politische Akteure müssen, bevor sie sich parlamentarisch betätigen können, entsprechende Lernstadien durchmessen (49); eine Möglichkeit dafür bilden die TEK (50). Auch unter dem Prozeßaspekt gesehen, bieten die analysierten TEK hierfür Beispiele: Parlamentarische Prozeduren brauchen, wenn sie bei diesen Problemen greifen sollen, eine vorgeschaltete Phase, zum Beispiel eine Überführung in eine auf wenige Alternativen reduzierte Empfehlung (51).

Übersicht 31: Beispiele für Technik-Enqueten als Schleuse

	Parlamentarisierung des Themas	Parlamentarisierung der Akteure	Parlamentarisierung der Prozesse
KE 8	Aufdeckung des Hintergrunds der Kernenergiekontroverse. Differenzierung von Teilentscheidungen	Integration und Emanzipation der Ökobewegung	Festlegung von Zeitpunkt und Grundlage parlamentarischer Entscheidungen
KE 9	Alternative Empfehlung zum SNR-Vorbehalt	Aufzeigen der Grenzen für Integration und Emanzipation der Öko-Bewegung	Überführung einer wissenschaftlichen Kontroverse in eine Empfehlung
IKT	Kein parlamentarisches Handlungskonzept für die Medienpolitik	Keine Integration der Länder	Keine Politikverflechtung. Keine Einbeziehung des Bundestages in die Arena Medienpolitik
GEN	Statt diffuser Skepsis Empfehlungen für die parlamentarische Arbeit	Auslotung des Spielraums für Konsens. Trennung von Fundamentalisten	Übersetzung der öffentlichen Erörterung des Für und Wider von Gentechnik in parlamentarische Sprache

a) Kernenergie

Unter dem Prozeßaspekt gesehen hat die KE8 den Komplex der Brüter-Kontroverse operationalisiert, und zwar dadurch, daß sie diesen unzugänglichen und undurchschaubaren Komplex in viele verschiedene Entscheidungsalternativen teilte (52). Sie hat ihn auch zeitlich gesehen parlamentarisiert, das heißt, sie empfahl, wann welche parlamentarischen Entscheidungen auf welcher Grundlage zu treffen wären, statt dies weiterhin dem Nuklearkabinett und angeschlossenen Beratungsorganen zu überlassen.

Hatte die KE8 noch - unter dem Akteursaspekt gesehen - die Möglichkeiten einer Integration der Ökologie-Bewegung in den parlamentarischen Rahmen aufgezeigt (53), so war es an der KE9,

die Grenzen dessen am Beispiel der Kernenergie-Skeptiker aus der FGSB und anhand der einander entgegengesetzten Voten zu demonstrieren (54).

b) Telekommunikation

Die IKT kann, was die Veranschaulichung der Parlamentarisierung angeht, als ein negatives Lehrbeispiel dienen. An ihr läßt sich dadurch, daß sie durchgängig ihre Ziele verfehlt, zeigen, was mit Parlamentarisierung gemeint ist. Zwar hatte der Bundestag mit der IKT erstmals das versucht, was er nur schwerlich in anderen Formen tun konnte, nämlich medienpolitische Themen aufzugreifen und z.B. auch eine institutionalisierte Kooperation in diesem Politikfeld mit Ländervertretern zu begründen. Aber es gelang ihm nicht, die Thematisierung von Telekommunikation in ein parlamentarisches Entwicklungskonzept für Medienpolitik umzumünzen. Es gelang nicht, über die Einbeziehung entsprechend autorisierter Ländervertreter in ein Gremium des Bundestages, die Integration von Bundes- und Landeskompetenzen zu demonstrieren und vorzubereiten (55). Es gelang mit der IKT nicht, den Prozeß der Politikverflechtung im Bereich der Medienpolitik zu beschleunigen und auszubauen.

c) Gentechnik

Schließlich die Gentechnik-Enquete: Paradigmatisch zeigt sich hier in thematischer und prozessualer Hinsicht die Überführung einer diffusen Skepsis in parlamentarisch verarbeitbare Empfehlungen und in eine handhabbare Prozedur. Ein negatives Lehrbeispiel hätte auch sie gegeben, wenn sie die diffuse Skepsis lediglich dahingehend umgesetzt hätte, daß sie sich auf die Erörterung von Grundsatzfragen beschränkt hätte. Stattdessen lotete sie den Spielraum für konsensfähige, abarbeitbare parlamentarische Handlungen aus. Dem entspricht in der Akteursdimension die Abgrenzung von fundamentalistischen Positionen (56).

Die Parlamentarisierung setzt sich in fast allen Technik-Enqueten zumeist erst durch das Ergebnis durch. Aber auch die Einsetzung und der Verlauf der Beratung erbringen ihren Anteil an dieser Funktionsleistung.

Auch in dieser Funktionsvariante sind die Beiträge der einzelnen TEK nicht unumstritten. Sie wirken unterschiedlich auf die Positionen in den parlamentarischen Konstellationen. Darum ist es des öfteren strittig, ob und inwieweit eine Frage, ein Akteur, ein Prozeß parlamentarisiert werden sollen. Die eine Position hält es für längst überfällig und erhofft sich darüber eine Stärkung, die andere hält dies für "nicht hilfreich", befürchtet eine Schwächung. Im Rückblick sehen es die einen als diskreditierend für den Bundestag an, die anderen sehen in der jeweiligen Parlamentarisierung eine notwendige Ergänzung.

1.2.3. Technik-Enqueten: Modell für veränderte Strukturen in der Parlamentsarbeit

Eine dritte Funktionsleistung wird erst im Zusammenspiel vieler Faktoren und aus einigem Abstand sichtbar. Im Zuge der Entlastung vom Druck der Herausforderungen und deren Parlamentarisierung bilden sich in einer TEK andere Möglichkeiten parlamentarischer Arbeit aus, als sie im Routinebetrieb gefunden werden können. Eine TEK ist gezwungen, an den vielen schwierigen Stellen ihres Verlaufs zu improvisieren und kann nicht auf eingefahrene Routinen zurückgreifen. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen - positiven wie negativen - bilden sich mit der Tätigkeit der TEK etliche Möglichkeiten heraus, wie auf spezifische Herausforderungen dieser Klasse generell reagiert werden könnte (57). Aus den vielen Problemlösungsversuchen und Bearbeitungsprozessen läßt sich sozusagen ein Extrakt destillieren, der auch außerhalb der TEK nutzbar ist. Die Erfahrungen können sich zu Mustern verdichten, anhand derer Möglichkeiten anderer parlamentarischer Arbeit studiert werden können. Deutlich wird dies an den Versuchen in den TEK, der routiniert organisierten Teilhabe an Bundestagsentscheidungen andere, adäquate Formen entgegenzusetzen. Bei den Herausforderungen, wie sie von den TEK aufgegriffen und damit übernommen werden, ist eine Einbindung von Akteuren über die Delegation, durch Wahl und über das Kartell der etablierten Kontakte nicht ausreichend; dies greift bei den komplizierten Verhältnissen nicht. Von daher erproben die TEK flexible, normativ erst schwach gefestigte Formen der Teilhabe. Damit versuchen sie, der Unübersichtlichkeit und hohen Fluktuation der jeweiligen sozialen Konstellation gerecht zu werden, und bringen damit, vermittelt über diese Erfahrungen, zugleich ein Moment institutioneller Flexibilisierung in das Gefüge des Bundestages. In ähnlicher Weise experimentieren die TEK mit neuen Herangehensweisen an das jeweilige Thema; auch dabei erhalten die Erfahrungen mit TEK Pioniercharakter (58).

TEK fungieren so als ein Modell, an dem Vor- und Nachteile argumentativer Lösungen studiert werden können, als eine Art Labor, in dem punktuell und mit vielen Rückschlägen alternative Lösungen für die auftretenden Probleme entwickelt werden. Damit schält sich Stück für Stück eine parlamentarische Arbeitsweise heraus, die den Bedingungen der veränderten Anforderungen adäquat ist. In den einzelnen TEK finden sich zahlreiche Beispiele für diese Modellfunktion, die im folgenden zu einer Übersicht zusammengestellt und anschließend ausgewählt kommentiert sind.

Übersicht 32: Beispiele für Technik-Enqueten als Modell

	Möglichkeiten der Themenstruktur	Möglichkeiten der Akteursstruktur	Möglichkeiten der prozeduralem Struktur
KE 8	Ausrichtung auf den Hintergrund parlamentarischer Streitpunkte	Einbindung von Protagonisten einer sozialen Bewegung	Synthese unterschiedlicher Leitbilder
KE 9	Konzentration auf einen Teilaspekt	Grenzen der Einbindung	Grenzen der Synthese
IKT	Schwierigkeiten bei der Thematisierung von Problemen am Rande des Kompetenzbereichs	Schwierigkeiten bei der Einbindung anderer staatlicher Akteure in einen parlamentarischen Zusammenhang	Schwierigkeiten bei der Abstimmung über kompetenzrechtliche Schranken
GEN	Aktive Thematisierung von Gegenständen öffentlicher Skepsis	Einbindung öffentlicher Meinung im Vorfeld sozialer Bewegung	Differenzierung und Operationalisierung diffuser Problemkomplexe

a) Kernenergie

Die KE8 hat der Parlamentsarbeit eine klare Botschaft hinterlassen: Wenn der Bundestag Fragen wie der nach dem Schnellen Brüter gerecht werden will, dann muß er den Hintergrund des jeweiligen politischen Sachverhalts ausleuchten und, wenn möglich, aus dem aufgeklärten Gesamtzusammenhang die Detailentscheidungen quasi deduzieren können (59). Dann muß er institutionelle Möglichkeiten anbieten, mit denen eine neu entstandene soziale Bewegung, wie die gegen Kernkraftwerke, schon früh über ihre Protagonisten eingebunden wird (60). Und er muß verschiedene Wissensbestände - vom parlamentarisch-taktischen bis zum grundlegenden physikalischen Wissen - in geeigneten kommunikativen Formen zusammenführen.

Hatte die KE8 jeweils die Möglichkeiten einer den Anforderungen entsprechenden anderen parlamentarischen Organisation weit aufgespannt, so hat die KE9 jeweils die Grenzen dieser Möglichkeiten gezeigt. Die zweite Kernenergie-Enquete stellt ein notwendiges Korrelat zur ersten dar, und nur zusammen bilden sie ein Bündel von auch operativ nutzbaren Lehren.

b) Telekommunikation

Auch hier, mit Blick auf die Ausbildung alternativer Parlamentsstrukturen, besticht die IKT durch das negative Beispiel, das sie bietet. Sie hat eben vor allem die Schwierigkeiten aufgezeigt, die sich ergeben, wenn über den Kompetenzrahmen des Bundestages hinausgegriffen werden soll, aber keiner mit der notwendigen politischen Konsequenz will, daß der Bundestag seine Kompetenzen anreichert - hier im Bereich der Medienpolitik (61).

c) Gentechnik

Die Arbeit der GEN steuert einem alternativen Muster der Parlamentsarbeit vor allem Hinweise darauf bei, wie mit der thematisch, prozedural und von der Zusammensetzung her doch recht festgefügt Struktur einer EK auch diffuse Sachverhalte, die erst am Beginn ihrer politischen Karriere stehen, aufgegriffen werden können. Die GEN lehrt, auf welche Weise Themen früh aufgearbeitet und Akteure in einer sich erst konstituierenden Arena parlamentarisch repräsentiert werden können und wie die dazu passenden Prozeduren aussehen müßten - zum Beispiel als integrativer Ansatz der Politikberatung.

d) Verdichtung der Erfahrungen: Ein Modell alternativer Parlamentsarbeit

Es gibt zahlreiche Beispiele für Lerneffekte auf verschiedenen Ebenen durch Übertragung von Erfahrungen aus den TEK. So wurde das Einrücken der "GRÜNEN" als vierter Fraktion in den Bundestag durch die Erfahrungen der zwei Kernenergiekommissionen vorbereitet. Mit den Sekretariaten der TEK wurde deutlich gemacht, daß die Beantwortung derart komplexer, diffuser und brisanter Fragen auch personalrechtlich unkonventionelle Formen der Zuarbeit erfordert. Die Pioniertat der KE8 ist mittlerweile zur Routine geworden (62). Ein drittes Beispiel: Die Bildung eines gemeinsamen Organs aus Bundestagsabgeordneten und Abgeordneten des Europäischen Parlaments, der Europakommission (63), konnte in der Frage der Zusammensetzung auf den Erfahrungen der IKT aufbauen. Mehr noch aber konnte sie dabei an die Enquete zur Verfassungsreform anschließen.

Die Erfahrungen aus den einzelnen TEK bleiben nicht isoliert: Einzelne Thematisierungsvarianten, Einbindungsversuche, prozedurale Innovationen verdichten sich zu einem alternativen Muster parlamentarischer Arbeit. Die Herausbildung dieses Musters bleibt nicht ohne Folgen. Es kommt zu mehr als punktuellen Lernprozessen, zu Übertragungen der Erfahrungen auf Arbeitszusammenhänge außerhalb der TEK (64). Ich werde darauf unter evolutionärem Aspekt ausführlicher eingehen.

In den TEK wird ein Muster parlamentarischer Tätigkeit deutlich, das in aktorsbezogener, themenbezogener und prozeduraler Hinsicht Optionen für Veränderungen enthält.

So wird mit TEK eine Form der parlamentarischen Bearbeitung politischer Sachverhalte ausdifferenziert, die sich in inhaltlicher Hinsicht eher darauf konzentriert, bei Schlüsselproblemen parla-

mentarisch konsensfähige und innovative Handlungsmuster zu erarbeiten, statt an der bislang maßgeblichen detailorientierten Allzuständigkeit festzuhalten.

In akteursbezogener Hinsicht bieten die TEK Einblicke in die Möglichkeiten und ihre Grenzen, durch größere institutionelle Flexibilität noch nicht partei- und fraktionsmäßig organisierte politische Akteure in einen parlamentarischen Rahmen einzubinden.

Auf personeller Ebene zeigen sie, wie sich in diesem vergleichsweise flexiblen Rahmen Personen entfalten können, die sich nicht über tradierte Grenzen definieren: hier Politik, dort Wissenschaft; hier Interesse, dort Erkenntnis; hier Vision, dort Taktik. Diese Personen überspringen ständig diese Grenzen, suchen andere Karrierewege als die bereits gebahnten und bieten so ein Beispiel für einen anderen, neuen Typ des "Parlamentariers" in einem verallgemeinerten Sinne, der Abgeordneter, aber auch Wissenschaftler oder Verbandsvertreter sein kann, den die Konnotationen dieser Rollen aber nicht erschöpfend charakterisieren (65).

In prozessualer Hinsicht bieten die TEK zahlreiche Möglichkeiten für eine Erneuerung parlamentarischer Prozeduren: So erproben sie eine projektorientierte Arbeitsweise statt einen Bereich kontinuierlich zu pflegen. So versuchen sie, Wissenschaft und Politik kontrolliert zu verzahnen, statt beides säuberlich trennen zu wollen oder unkontrolliert zu vermischen. Sie entwickeln Formen der produktiven Auseinandersetzung statt der üblichen parlamentarischen Trennung von ritualisierter öffentlicher Konfrontation und routinierter informeller Kooperation.

Alle diese Veränderungen implizieren auch ein verändertes Verhältnis des Bundestages zur Öffentlichkeit. Der Bundestag versucht mit den TEK, eine andere Position in der öffentlichen Diskussion eines Sachverhalts und in der politischen Diskussion generell einzunehmen, als er es ohne sie täte (66). Der Bundestag besetzt mit den TEK Themen, er profiliert sich als Akteur über TEK-spezifische Beiträge und bildet eigenständige Formen aus, die die Kluft zwischen politischer Kontroverse und parlamentarischer Debatte zu schließen versuchen (67). Die TEK sind sozusagen ein Versuch, eine Offerte an den Bundestag und an die Öffentlichkeit, der parlamentarischen Debatte ein größeres Gewicht bei Brennpunktthemen einzuräumen.

Dieses Muster, wie es sich auf Grundlage der Erfahrungen in und mit TEK herausgebildet hat, ist von großer Bedeutung für die Evolution des Bundestages. Ich werde darauf zurückkommen. Dabei wird es vor allem um das schwierige Verhältnis von Modellentwicklung und Nutzung der gemachten Erfahrungen gehen. Der Weg vom "Prototyp" zur "Fertigung" ist in jedem Handlungsbereich, ob in Industrie oder Wissenschaft oder eben in der Politik, mit erheblichen Schwierigkeiten und Veränderungen der ursprünglichen Konzepte verbunden. Nichts wird so umgesetzt, wie es einstmals konzipiert wurde. Dies schmälert aber nicht das Verdienst derjenigen Instanz, in der das Muster zum ersten Mal Konturen gewinnt. Damit lösen die TEK einen **Teil** des Problems, dem sich der Bundestag gegenüber sieht, nämlich sich auf veränderte Anforderungen mit strukturellen Änderungen einstellen zu müssen.

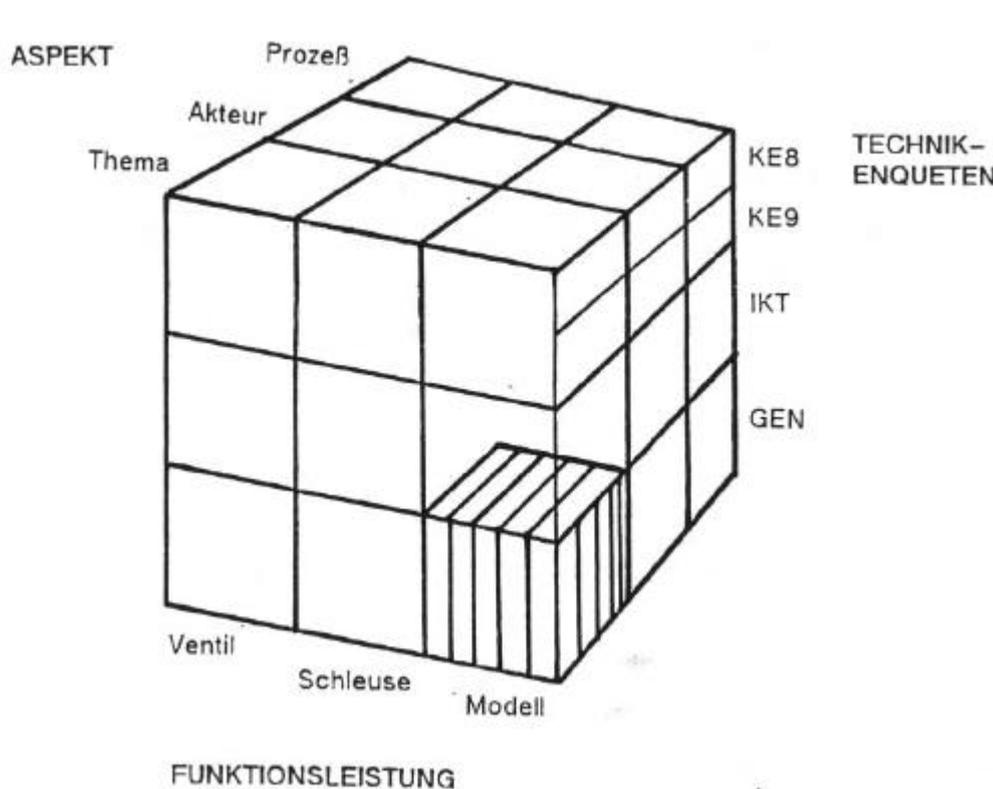
Es kann nicht Funktion der TEK sein, die Veränderungen der Bundestagsstrukturen herbeizuführen. Dies wäre eine Überforderung eines Gremiums wie der TEK. Es kann nicht um mehr und nicht um weniger gehen, als um die Erstellung eines **Modells** für die parlamentarische Arbeit in spezifischen Punkten. Ohne ein wie auch immer geartetes Modell gibt es keine Veränderung der

Strukturen, aber die Veränderung ist nicht allein von dem Modell her abhängig. Eine Kausalbeziehung zwischen den Erfahrungen in den TEK und den Veränderungen des Bundestages belegen zu wollen, ist empirisch nicht möglich und entbehrt auch der Plausibilität: Weder kognitiv noch politisch sind die Bande zwischen TEK und Gesamtstruktur derart eng, daß eine unmittelbare Übertragung von Erfahrungen stattfinden könnte (68). Daß die TEK als ein Modell fungieren, ist die eine Sache; wie dieses Modell studiert und wie die Erfahrungen tatsächlich genutzt werden, ist eine andere (69). Aber letzteres ist nicht zuletzt davon abhängig, wie präzise diese Erfahrungen zuvor ausgewertet worden sind.

1.2.4. Die Funktionsleistungen im Überblick

Die Funktionsleistungen lassen sich mit einer dreidimensionalen Abbildung verdeutlichen.

Übersicht 33: Funktionsleistungen der Technik-Enqueten



So steht der schraffierte Teilwürfel dafür, daß die Gentechnik-Enquete als Modell einer anderen Struktur der Bundestagsarbeit unter thematischem Aspekt fungiert. Diese TEK hat demonstriert, wie eine Thematisierung von Sachverhalten, die zwar bereits gesellschaftlich umstritten, aber noch kaum Gegenstand parlamentarischer Routinetätigkeit geworden ist, aussehen könnte. Die Gentechnik-Enquete hat dabei in verschiedener Hinsicht übertragbare Erfahrungen gemacht.

Auf diese Weise läßt sich jede Kombination aus den drei angeführten Dimensionen bilden und damit eine spezifische Funktionsleistung der TEK darstellen.

Ich habe jede der einzelnen Funktionsleistungen gesondert beschrieben. Dadurch sollte nicht ihr Zusammenhang verdeckt werden. Denn die Funktionsleistungen setzen einander wechselseitig voraus. Eine einfache Überlegung zeigt, daß sie nicht unabhängig voneinander zu realisieren sind: Wenn strukturelle Veränderungen entwickelt werden sollen, so ist das nicht generell oder am "Grünen Tisch", sondern nur im Medium eines Sachproblems an einem akuten Thema möglich, bei dem es zu Parlamentarisierungsleistungen kommt, die wiederum den Druck der Anforderungen an das Parlament mindern.

Ebenso ließe sich die Kette umgekehrt denken: Entlastungen bei dieser Problemklasse können nicht durch einen einmaligen Akt der Einsetzung einer TEK oder gar nur aufgrund von ihrer Ankündigung geschehen, sondern die Entlastung durch eine TEK setzt einen Prozeß der Parlamentarisierung des sperrigen Sachverhalts frei, der in sich wieder die generalisierbare Entwicklung anderer Möglichkeiten für die parlamentarische Arbeit trägt.

Diese Verkettung weist darauf hin, daß die in diesem Abschnitt vorgenommenen Differenzierungen bei Funktionsleistungen von **einer** Funktion der TEK ausgehen, und dies ist der Ausgleich von Legitimationsdefiziten. Allen drei Differenzierungen gemeinsam ist der Bezug auf Defizite in der Bundestagsstruktur. Dies hatte ich am Beginn dieses Abschnittes angedeutet, will diesen gemeinsamen Nenner aber jetzt ausführen.

1.3. Funktion der Technik-Enqueten: Ausgleich der Legitimationsdefizite

In ihrer Gesamtheit und als einzelne Kommissionen sind TEK darauf ausgerichtet, Legitimationsdefizite im Rahmen des Bundestages auszugleichen. Mit dieser Funktionsbestimmung ist das Spektrum der Perspektiven, unter denen die verschiedenen Wirkungen der TEK gesehen werden können, nicht erschöpfend benannt. Ergebnis, Verlauf und Akteure einer TEK werden auch anderweitig, auch außerhalb des Parlamentes wahrgenommen, funktional eingeordnet und genutzt, zum Beispiel auch für institutionelle Lerneffekte oder für persönliche Qualifizierungen. Von daher läßt sich eine TEK in funktionaler Hinsicht nicht nur als ein parlamentarischer Ausgleich von Legitimationsdefiziten sehen, sondern auch in ein Verhältnis zu den Problemen eines anderen Systems rücken. Zum Beispiel kann man eine TEK als ein spezifisches Moment im Karrieresystem der Wissenschaft sehen. Aber diese anderen funktionalen Relationen sind nicht von der gleichen prägenden Kraft wie die Relation von TEK und Bundestag.

Die Ausrichtung auf die strukturellen Schwierigkeiten des Bundestages, auf den Ausgleich von Defiziten gegenüber veränderten politischen Anforderungen, prägt die TEK. Was heißt "Ausgleich der Legitimationsdefizite" nun im einzelnen?

1.3.1. Legitimation auch bei schwierigen Themen

In problematischen Konstellationen bedarf es einer gesonderten parlamentarischen Aktivität, um in dem betreffenden Einzelfalle über die parlamentarischen Hürden zu kommen: um die Regierungsfähigkeit zu sichern, um Nicht-Entscheidungen ohne Gesichtsverlust zu überstehen, um die Finanzierung des Schnellen Brüter zu gewährleisten, um die öffentliche Akzeptanz der Gentechnik zu stabilisieren. In allen diesen Fällen ist ihre parlamentarische Bearbeitung ein Faktor von hoher politischer Relevanz (70), und damit gewinnt der Ausgleich von Defiziten bei diesen Fällen an Bedeutung.

Aber über die Wirkung in den einzelnen Fällen hinaus ist es von langfristiger Bedeutung für den Bundestag und für das politische System, daß auch bei dieser Klasse von Sachverhalten die Legitimität des politischen Systems reproduziert wird. Über die Tatsache hinaus, daß der Brüter über die parlamentarische Schwelle gehoben wird, daß er weitergebaut wird, ist es politisch von erheblichem Belang, daß auch beim Brüter die parlamentarischen Verfahren greifen, daß auch dort, wo die parlamentarischen Verfahren nicht ohne weiteres Legitimität reproduzieren können, eine Auffanglinie aufgebaut werden kann, um Legitimitätseinbrüche nicht zu tief geraten zu lassen (71). Es bedarf also der Legitimation auch bei dieser Klasse von Problemen, um die Legitimität insgesamt zu sichern. Es bedarf somit der TEK.

Denn den TEK gelingt es, auch einen diffizilen Sachverhalt - einen von den Akteuren, den Gegenständen und den Prozessen her diffizilen Sachverhalt - einem parlamentarischen Verfahren zu unterwerfen. Mit TEK laufen auch diese Bearbeitungen über den Bundestag. Der Bundestag muß bei den diffizilen Sachverhalten nicht passen, sondern hat auch dafür eine Auffanglinie zur Verfügung. Damit gleichen die TEK ein Defizit aus, nämlich daß die routinierten Verfahren wie Wahl, Untersuchung, Gesetzgebung hier nicht ohne weiteres greifen. Sie bedürfen an neuralgischen Stellen (72) einer Ergänzung und sie entwickeln sich mit dieser Ergänzung als Verfahren weiter.

Um die in Teil II entfaltete Argumentation zum Stellenwert von Legitimität und Legitimation noch einmal gestrafft zu wiederholen:

Parlamentarische Verfahren sind gewachsene Systeme (73), sie reduzieren und bewahren zugleich Komplexität. Sie tun dies z.B. durch Rollenvorschriften, wie sie in der parlamentarisch basalen Scheidung von Mehrheit und Minderheit angelegt sind (74); z.B. in der inhaltlichen Differenzierung von Problemkomponenten oder der von Sachstand und Bewertung; z.B. in der zeitlichen Ordnung von Themen und Entscheidungsprioritäten. Der Bundestag ist eine institutionelle Bündelung solcher Verfahrenssysteme, und es sind u.a. TEK, die, wie beschrieben, an seinen Schwachstellen ansetzen und die Verfahren ergänzen bzw. weiterentwickeln.

Welches Systemproblem aber lösen die Verfahren? Warum schreiben sie Rollen vor, bringen in prozedurale Ordnung, selektieren Äußerungen auf Themen hin - warum reduzieren sie Komplexität? Was also ist die Funktion eines Parlaments wie des Bundestages?

In den Verfahrensdurchläufen reproduziert sich die Struktur des politischen Systems, die Verfahren reduzieren die Komplexität auf dessen Struktur hin. Mit jedem Verfahrensdurchlauf wird verhindert, daß Akteure, Themen, Prozesse sich der Struktur des politischen Systems entziehen oder sich gar gegen die Struktur des politischen Systems wenden. Es wird immer wieder über Verfahren die Struktur des politischen Systems eingeschliffen in das alltägliche politische Handeln. Dies bedeutet, es wird immer wieder Folgebereitschaft gesichert. Mit Luhmann (75) habe ich dies als **Legitimation** bezeichnet und verstehe darunter die Reproduktion der Legitimität einer spezifischen politischen Ordnung, d.h. die Reproduktion der Anerkennung, auf die eine Entscheidungsstruktur auch bei noch unbestimmten Entscheidungen rechnen kann. Und so ist das Parlament die institutionalisierte Sicherung, daß Folgebereitschaft gewährleistet ist. Wenn an einzelnen Stellen Legitimation nicht vollzogen wird, Entscheidungen in Prozessen ablaufen, die nicht dieser Legitimationsaufgabe nachkommen, dann kann es zu Stockungen in der Reproduktion von Legitimität kommen: Themen vagabundieren, Akteure werden nicht eingebunden, Prozeduren lösen sich aus Verfahren - die stetige Aktualisierung der Struktur wird nicht geleistet. Parlamentarische Verfahren halten politische Entscheidungen in einem Legitimationszusammenhang. Technik-Enqueten besorgen dies an schwierigen Punkten, sorgen für Reproduktion von Legitimität und entwickeln diese Prozesse weiter. Sie unterbreiten also Optionen für veränderte Legitimationsverfahren - eine Ressource von zentraler Bedeutung.

Die Bedeutung der hier beleuchteten TEK geht also weit über die politische Regelung der Bereiche Kernenergie, Telekommunikation und Gentechnik hinaus. Sie gleichen Legitimationsdefizite aus und erproben zugleich mögliche Modernisierungen parlamentarischer Verfahren, mit denen sich Legitimationsprozesse an gestiegene Herausforderungen anpassen. Die Funktion der TEK ist also nicht auf eine symbolische Dimension zu reduzieren, aber man wird den TEK auch nicht gerecht, wenn man sie nur nach ihren abzählbaren Umsetzungseffekten bewertet. Unter einem policy-Aspekt wird eine Funktionsbestimmung die TEK als eine vernachlässigbare Größe im jeweiligen Politikfeld ansehen. Unter dem politics- und vor allem aber unter dem polity-Aspekt von Politik hingegen schieben sich die TEK auf die vorderen Plätze der Agenda (76).

1.3.2. Beispiele für Legitimation durch Technik-Enqueten

Ihre eigentliche politische Relevanz erhalten die TEK durch ihre Wirkung auf die Legitimation. Funktional sind sie auf die Legitimationsdefizite des Bundestages orientiert. Dadurch bleibt ihre Bedeutung schwer faßbar; schwerer faßbar, als es beispielsweise für den Stab von Mitarbeitern einer Fraktion oder für den Ältestenrat gilt. Ich will deshalb mit der folgenden Übersicht die politische Bedeutung noch einmal anhand einiger markanter Stellen aus den analysierten TEK illustrieren, ohne dabei die Wirkungen der einzelnen TEK in dem jeweiligen Politikfeld erneut aufzulisten, obgleich die Wirkungen im spezifischen Politikfeld und die Wirkung auf die Legitimität nicht immer sauber zu trennen sind.

In der zusammenfassenden Übersicht sind verschiedene Aspekte differenziert: Legitimation bedarf der Besetzung von Themen, der Einbindung von Akteuren und der Prozeduralisierung politischer Prozesse. Dies leistet routiniert die Legitimationsinstanz Bundestag, oder sie wird für problematische Teile auf gesonderte Instanzen verlagert, z.B. auf die Technik-Enqueten.

Ich habe den analysierten TEK unter jedem Aspekt ein positiv lehrreiches und ein negativ lehrreiches Beispiel für Legitimation entnommen. Die Bedeutung der positiv lehrreichen Beispiele ist offenkundig und vielfach behandelt worden. Mit den negativ lehrreichen Beispielen wird noch einmal deutlich, welche Möglichkeiten die TEK gehabt haben, welche Legitimationsleistung ihnen also zukommen könnte.

Übersicht 34: Beispiele für Legitimationswirkungen

	Themenaspekt	Akteuraspekt	Prozeßaspekt
positiv lehrreich	GEN: Aufarbeitung der KE 8: Integration Gentechnik	KE 8: Konsensbildung der "Anti-AKW-Bewegung"	bei verhärteten Fronten mittels Szenarien
negativ lehrreich	IKT: Reklamation des Bereichs Medien	IKT: Einbeziehung der Länder	KE 9: Transparenz po- litisierter Parallel- forschung

Alle TEK haben einen Beitrag zur Legitimation geleistet - jede auf ihre spezifische Art. Sie haben damit nicht nur im jeweiligen Politikfeld Spuren hinterlassen, also in der Energie- oder in der Forschungspolitik, sondern jede für sich hat über diesen Rahmen hinaus politische Bedeutung gewonnen - Bedeutung für den Bundestag und dessen politische Leistung und über den Bundestag hinaus für das politische System insgesamt.

1.3.3. Funktionale Äquivalente

Diesen positiv wie negativ lehrreichen Beiträgen kommt schon deshalb große politische Bedeutung zu, weil der Bundestag kein Monopol auf Legitimation, also auf die Sicherung von Legitimität, innehat. Sollte er die Defizite in der von ihm politisch geforderten Leistung nicht beheben können, ob mittels TEK oder mittels anderweitiger Anpassungen, so ist Legitimation eine politisch

viel zu wichtige Ressource, als daß sie nicht von anderer Stelle im politischen System akquiriert werden würde. Der Bundestag steht von daher nicht als alleinige Legitimationsinstanz da, sondern ist in einen Kranz funktionaler Äquivalente eingebettet.

Der Bundestag ist eine auf Legitimität ausgerichtete Bündelung von Verfahren. Aber wenn die Herausforderungen wachsen und die Struktur des Bundestages damit nicht Schritt hält, dann nimmt auch die Konkurrenz durch andere Legitimationsinstanzen zu (77). Es droht dem Bundestag die Verlagerung legitimationsrelevanter Kommunikation in die Massenmedien (78), zu supranationalen Einrichtungen, zu direkten Verhandlungen gesellschaftlicher Akteure, Instanzen der Jurisdiktion u.a.m. (79). Andere Elemente des politischen Systems können ihren Beitrag zur Legitimation erhöhen, ihre Position in der funktionalen Beziehung stärken; dem versucht der Bundestag auch mittels der TEK zuvorzukommen (80). Von daher kann der Ausgleich von Legitimationsdefiziten durch TEK dem politischen Streit nicht entzogen sein. TEK sind Bestandteil der Auseinandersetzungen innerhalb des Bundestages, und sie sind ein Moment des Kampfes zwischen dem Bundestag und anderen Institutionen um die relative Bedeutung innerhalb funktionaler Beziehungen (81). Aber sie sind dem politischen Streit innerhalb und außerhalb des Bundestages auch nicht völlig überantwortet. Die institutionelle Absicherung und die mittlerweile erworbene Tradition verleihen den TEK eine politische Stabilität als Legitimationsinstanz. Und gerade auch durch den Streit um sie und innerhalb von ihnen können sie erst einen Teil ihrer Wirkung entfalten, die dann in einen funktionalen Zusammenhang gerückt wird, nämlich den der Legitimation. Denn erst im Streit, z.B. um die Bedeutung der Kernenergie-Enquete, kann deutlich werden, was die Organisation des Bundestages aus diesen jeweiligen Versuchen lernen kann.

1.3.4. Ausgleich von Legitimationsdefiziten durch Technik-Enqueten - Stellenwert und Bedeutung

Es stünde schlecht um den Bundestag, wenn nicht die routinierten Verfahren den Hauptteil der Funktionsleistung des Bundestages erbrächten. Legitimität wird alltäglich im Bundestag reproduziert - im Plenum, in den Ausschüssen, in den Fraktionen usw. Der Ausgleich entstehender Defizite kann nur ein zusätzliches Element sein, das greift, wenn andere versagen (82). TEK stehen also nicht im Mittelpunkt der Funktion des Bundestages. Aber TEK stehen andererseits auch nicht außerhalb des parlamentarischen Gefüges. Sie erfüllen flankierende Funktionen und erbringen einen zusätzlichen Beitrag - einen Beitrag zu einer zentralen Ressource des politischen Systems, der Legitimität, ohne die jegliche Erfüllung politischer Funktionen undenkbar wäre, wie ein Blick auf niedergehende politische Systeme zeigt. TEK tragen ihr Scherflein dazu bei, sie sichern der Legitimationsinstanz Parlament eine ungedeckte Flanke (83). Mit Hilfe der TEK bewährt sich der Bundestag auch bei neuartigen und routiniert nicht zu bewältigenden Herausforderungen als fest verankerter Gradmesser für die Legitimität unseres politischen Systems. Er bewährt sich als "Resonanzboden" (Steffani). Mit den technikbezogenen Enquete-Kommissionen kann sich der Bundestag auf strukturbedrohende Schwingungen des politischen Systems einstellen (84).

2. Technikbezogene Enquete-Kommissionen unter strukturellem Aspekt - An der Peripherie des Parlaments

Vieles von dem, was in der Antwort auf die Frage nach den Funktionen technikbezogener Enquete-Kommissionen erarbeitet wurde, kann als Grundstock dienen bei der Suche nach einer Antwort auf die nächste Frage: Wo steht eine TEK in der parlamentarischen Struktur?

Ich werde die Antwort darauf in mehreren Schritten entwickeln. Das Fazit wird sein, daß die Arbeit der TEK am Rande des parlamentarischen Gefüges stattfindet - nicht im Zentrum und nicht außerhalb des Bundestages, sondern an einer organisationsstrukturell interessanten Position, an seiner Peripherie. Diese Positionierung wurde bereits in der rechtlichen Bestimmung des Instruments Enquete-Kommission signalisiert und in der Analyse der einzelnen TEK herausgearbeitet.

In der nun vorzunehmenden Verallgemeinerung differenziere ich in gleicher Weise wie im vorigen Abschnitt, also nach inhaltlichem, prozessuellem und akteursbezogenem Aspekt. In TEK werden Fragen behandelt, die nicht den Kernbereich parlamentarischer Aufmerksamkeit bilden. Ein Sachverhalt, der mittels einer TEK aufgegriffen wird, steht, zumal in der Art, wie ihn sich eine TEK zuschneidet, im unteren Teil der Agenda des Bundestages. Wie sie ihn aufgreift und behandelt, läuft dem gängigen, reaktiven, in eine Vielzahl von Einzelentscheidungen aufgeteilten Arbeitsprozeß des Bundestages entgegen. Und schließlich aus akteursbezogener Sicht: TEK stehen in jeder Hinsicht quer zu der grundlegenden Ausschußstruktur; sonst könnten sie nicht als Ergänzung fungieren. Sie sind ohne Kompetenzen und dementsprechend stark von anderen Institutionen abhängig. Und sie können nicht zu einem integrierten Bestandteil der Hierarchien in den einzelnen Fraktionen werden. So ergibt sich also aus verschiedener Sicht eine Randposition der TEK in der parlamentarischen Struktur. Ich werde in den folgenden Abschnitten jede dieser Sichtweisen eingehend erläutern.

Vor allem eine Frage schließt an diesen Befund der peripheren Position an: Über welchen Spielraum verfügt eine TEK in dieser Position? Die Beantwortung dieser Frage, aus der sich ergibt, ob die Peripherie eher als Makel oder als Chance begriffen werden kann, nimmt den zweiten Abschnitt dieses Kapitels ein.

Mit den beiden Abschnitten dieses Kapitels, den Antworten auf die Fragen nach der Position und nach dem Spielraum, werden die Technik-Enqueten strukturell in den Bundestag eingeordnet (85). Durch diese Einordnung werden die strukturellen Unterschiede zwischen den TEK und anderen parlamentarischen Gremien deutlich: Die Technik-Enqueten heben sich unter kognitivem, politischem, personellem und organisatorischem Aspekt vom Bundestag ab. Im Kontrast zum parlamentarischen Umfeld treten die strukturellen Besonderheiten der Technik-Enqueten hervor: in ihrer Themenwahl, in ihrer Akteurskonfiguration, in ihrer Prozessualität (86).

2.1. Position der Technik-Enqueten in der Sachstruktur parlamentarischer Arbeit

In der Bestimmung des Problemfeldes, aus dem sich die Themen für TEK rekrutieren, ist deutlich geworden, daß TEK sich demjenigen Teil parlamentarischer Themen widmen, die im normalen Vollzug parlamentarischer Arbeit nicht bearbeitet werden können (87). Die Menge ihrer Themen wird auf diese Lücke hin mehrfach selektiert und dabei immer weiter gegen diejenigen Fragen abgesetzt, die normalerweise das Geschehen im Bundestag weitgehend bestimmen (88). Mit diesen Themen sind TEK an den Rand des Bundestages gedrängt - bezogen auf die Sachstruktur des Bundestages. Dies will ich im folgenden ausführen und dabei deutlich machen, daß für die Randposition der TEK in der Sachstruktur nicht nur die Unterschiede in der Thematik verantwortlich sind. Vielmehr wird in der Themenbestimmung auch eine grundsätzlich andere Sachstruktur deutlich, mit der sich TEK vom parlamentarischen Normalbetrieb unterscheiden. Dies ist in der folgenden Übersicht plakativ einander gegenübergestellt.

Übersicht 35: Unterschiede in der Sachstruktur

BEZUG	Bundestag allgemein	Technik-Enqueten
KRITERIUM		
Zeitbezug	Tagesaktualität	Langfristige Orientierung
Ebene	Dekomponierte Teilprobleme	Umfassende Komplexe
Varianz der Tagesordnung	Ständig wechselnde Vielfalt	Wechselnde Aspekte des gleichen Sachverhalts
Gegenstand der Beratungen	Haushalt, Gesetze, Skandale, Personen	Hintergründe, Optionen, Erklärungen
Schwerpunkte nach Politikbereichen	Soziale Sicherung, Äußere Sicherheit, Wirtschaft, Finanzen	Energie, Medien, Gentechnik Forschung und Entwicklung

Für eine TEK bestimmt die Bearbeitung eines umfassenden, aber nicht unbedingt tagesaktuellen Sachverhalts über einen längeren Zeitraum hinweg die Tagesordnung, statt, wie in Ausschuß

und Plenum, die Bearbeitung vieler mehr oder weniger überschaubarer, zumeist aber aktueller Fragen. In einer TEK ist die Bearbeitung nach Maßgabe verschiedener, nicht immer miteinander kompatibler Kriteriensysteme gefragt, statt Entscheidungen nach vor allem politischer Opportunität, wie sie Ausschuß und Plenum kennzeichnen. Diese unterschiedliche inhaltliche Ausrichtung auf schwierige Fragen von langfristiger Relevanz hat zahlreiche Konsequenzen. Sie erfordert andere Kommunikationszusammenhänge, andere Beurteilungskriterien, ein anderes Belohnungssystem, andere inhaltliche und persönliche Qualitäten der Teilnehmer. Damit heben sich die TEK insgesamt vom gängigen Zuschnitt parlamentarischer Arbeit deutlich ab. Inhalte einer TEK stammen eher vom Rande der von Aktualität dominierten Themenstruktur des Bundestages. Und sie sollen ja auch eine solche Außenseiterposition einnehmen; denn sie sind auf nicht tagesaktuelle und übergreifende Themen hin konzipiert worden. Allerdings setzt sich das Primat der Tagespolitik oft genug auch in der TEK-Arbeit gegenüber den eigentlichen vorgesehenen inhaltlichen Spezifika der TEK-Themen durch. TEK erhalten ihren Stellenwert dann zumeist nicht aufgrund der Einsicht in die Notwendigkeit langfristiger Planung, sondern aufgrund tagespolitischer Erfordernisse oft taktischer Natur, von denen sie sich - in Konzeption und Anlage - gerade absetzen sollten. Wenn sie tatsächlich ihrer Bestimmung gerecht werden wollen, so verbleiben sie am Rande parlamentarischer Inhalte; sie rücken - entgegen der Konzeption - dann weiter in das Zentrum, wenn mit ihr tagespolitisch relevante Inhalte verbunden sind.

Die Randposition erlaubt - gesehen von der Sachstruktur parlamentarischer Arbeit aus - eine Verschiebung von Themen aus dem Zentrum in eine TEK, wenn es die Stabilität des Parlaments in einer bestimmten politischen Lage erfordert. So steht z.B. die KE8 für einen Bearbeitungsmodus, bei der eine brisante, komplexe und zeitlich inkompatible Frage aus dem engeren Bereich des Bundestages ausgelagert wurde, zugleich aber immer noch als parlamentarische Angelegenheit erhalten blieb. Sie unterlag weiterhin der Kontrolle durch die Fraktionsführungen und sie wurde von der Öffentlichkeit dem Parlament zugerechnet, so daß das Bild des Parlaments als einer Instanz gewahrt blieb, die kritisch und grundsätzlich die politischen Entwicklungen prüft. Überspitzt formuliert: Lästige Fragen, die aber nicht dilatorisch behandelt werden können, die nicht so weit unten in der Agenda stehen, daß sie unbemerkt unter den Tisch fallen könnten, werden an den Rand des Parlaments geschoben und von einer TEK aufgefangen.

Die Analyse hat aber noch weitere Verschiebungen in der Themenstruktur gezeigt, die für die TEK nicht minder wichtig sind. Die GEN z.B. steht für den umgekehrten Behandlungsmodus: Dort wurde ein Bündel von Sachverhalten, das der parlamentarischen Arbeit aufgrund des weiten zeitlichen Horizonts unzugänglich geblieben war, so umformuliert, daß Fragen mit hoher unorganisierter Komplexität, die die öffentliche Diskussion prägten und die Wahrnehmungsfähigkeiten des Parlaments überstiegen, in Fragen mit verarbeitbarer organisierter Komplexität überführt wurden. Das objektiv gegebene Sachproblem - Markierung der Bedingungen öffentlicher Akzeptanz für

Gentechnik - kann im Anschluß an die GEN innerhalb des parlamentarischen Zentrums, also in den Ausschüssen, bearbeitet werden, nachdem es am Rande - in der Gentechnik-Enquete - entsprechend aufbereitet wurde. Der Rand der Sachstruktur kann so das Zentrum auf verschiedene Weise ergänzen.

2.2. Position der technikbezogenen Enquete-Kommissionen in der Prozeßstruktur parlamentarischer Arbeit

Selbst wenn man die Unterschiede in der Themenstruktur außer acht läßt, so fallen TEK immer noch aus dem Muster gängiger parlamentarischer Arbeit, denn auch unter dem Prozeßaspekt zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen der Arbeit in einer TEK und der in anderen Bundestagsgremien.

2.2.1. Technik-Enqueten: Aktive Rolle in der Politik

Die Prozeßstruktur alltäglicher parlamentarischer Arbeit ist geprägt von dem Vollzug parlamentarischer Aufgaben: Neben den Wahlen sind dies in erster Linie die Gesetzgebung und Kontrolle der Regierung in kooperativer Zusammenarbeit und öffentlicher Auseinandersetzung. Beides - Gesetzgebung und Regierungskontrolle - sind eher reaktive Arbeitsmuster: Die Initiative geht von der Regierung aus und ist zumeist auf ein "Muddling-through" gerichtet.

Bei den TEK hingegen ist die Arbeitsweise auf andere Ziele orientiert: Hier ist eine aktive Entwicklung von Konzepten gefordert, statt einer reaktiven Anpassung von anderweitig initiierten Vorhaben an die parlamentarischen Kräfteverhältnisse.

2.2.2. Technik-Enqueten: Im Vorfeld und in der Nachhut von Entscheidungen

Die Umkehrung der Rollen im Politikprozeß ist das eine Moment des prozessualen Profils von TEK. Des weiteren werden in einer TEK entgegen der parlamentarischen Gewohnheit andere Phasen betont: Die Informations- und Konsensbildungsprozesse im Parlament sind ausgerichtet auf Entscheidungen bzw. Nicht-Entscheidungen, die getroffen oder die verhindert werden müssen. Um diese Entscheidungen herum rankt sich die Interaktion von Ministerialbürokratie, Interessenvertretern und Parlamentariern.

TEK hingegen sind nicht entscheidungsorientiert ausgerichtet. Sie operieren im Vorfeld mit intensiver Klärung des Hintergrunds oder in der Nachhut von Entscheidungen, etwa wenn sie sich mit der Prüfung von getroffenen Entscheidungen beschäftigen.

2.2.3. Technik-Enqueten: Andere Qualifikationen

Die Unterschiede in der Arbeitsweise machen sich auch bemerkbar in den Unterschieden der geforderten Qualifikationen. Die Ausschußarbeit fordert ein stark arbeitsteiliges Vorgehen. Nur jeweils ein Mitglied der Fraktion im Ausschuß bereitet sich auf einen bestimmten Sachverhalt inhaltlich vor und erstattet dazu Bericht. Die Mehrzahl der Mitglieder eines Ausschusses reduziert die Komplexität durch Vertrauen - unabdingbar bei der Vielzahl rasch wechselnder Probleme.

Die Arbeitsweise in den TEK sieht anderes vor, denn es ist ein gemeinsamer, problemorientierter Lernprozeß der Mitglieder vorgesehen. Dem entziehen sich allerdings die meisten Abgeordneten durch eine lediglich punktuelle Anwesenheit. Dadurch kommt während der Arbeitsphase einer TEK ein Verhältnis von externen Mitgliedern und Parlamentariern zustande, wie es im ursprünglichen Gedanken der TEK angelegt war und das die entsprechenden Formulierungen in der Geschäftsordnung geprägt hatte. Bei Abstimmungen aber sind dann die Parlamentarier zumeist vollzählig anwesend und stellen die Mehrheitsverhältnisse wieder her.

Die durch die Arbeitsweise geforderten Qualifikationen unterscheiden sich vor allem in einem Punkt: In einer TEK ist die Fähigkeit gefordert, sich gründlich aber effektiv in einen einzelnen Problemkomplex einzuarbeiten und ihn umfassend auf die politischen Notwendigkeiten hin zu untersuchen, ohne daß dies immer gleich durch parteiprogrammatische Linien gedeckt wäre. Hier ist also eher strategisches Denken vonnöten (89). In einem Ausschuß hingegen ist die Fähigkeit gefordert, schnell wechselnde Materien auf ihre absehbaren politischen Implikationen für Fraktion, Wahlkreis, Klientel, Person, Parteigruppe und anderes abzutasten; hier ist also eher taktisches Denken gefordert (90). Im einen Falle ist Sensibilität für strategische Notwendigkeit, im anderen eher Gespür für taktische Möglichkeiten gefragt. Es ist deshalb auch oft zu sehen, wie Abgeordnete mit ihrer an Ausschüssen geschulten Sichtweise die Konstellationen in der TEK und das Verhalten von Sachverständigen dort allein unter taktischen Gesichtspunkten interpretieren und entsprechend unangemessen auf bestimmte Konstellationen reagieren (91).

2.2.4. Unterschiede in der Prozeßstruktur

Die Unterschiede in der Prozeßstruktur lassen sich mit vier Punkten zusammenfassen.

Übersicht 36: Unterschiede in der Prozeßstruktur

	Prinzip der Arbeitsweise im Bundestag	Prinzip der Arbeitsweise in den Technik-Enqueten
Akteursmuster	Reaktiv: Bearbeitung von Regierungsinitiativen	Aktive Programmentwicklung
Position im Entscheidungsablauf	Schwerpunkt: Entscheidung/ Nicht-Entscheidung	Vorbereitung und Nachbereitung parlamentarischer Entscheidungen
Schwerpunkt in der Arbeitsweise	Konsensbildung vor Information	Information und Konsensbildung gleichrangig
Geforderte persönliche Qualifikation	Taktisches Gespür	Strategisches Denken

Zusammengenommen: TEK laufen dem gängigen parlamentarischen Arbeitsprozeß zuwider, der eher reaktiv und auf eine Vielzahl schnell und verteilt zu treffender Einzelentscheidungen ausgerichtet ist. Mit ihrer langfristig ausgerichteten, auf Einzelprobleme konzentrierten Arbeitsweise und mit ihrer Orientierung auf die aktive Ermittlung konsensfähiger Handlungsmuster geraten TEK zum - prozessual gesehen - Außenseiter. Sie sind also nicht nur thematisch, sondern auch prozessual an den Rand des parlamentarischen Geschehens gedrängt. Da sie zudem kaum eigene Entscheidungskompetenz besitzen, können sie nur dort, wo sie, aus welchen Gründen auch immer, eine punktuelle Schlüsselstellung für politische Entscheidungen größeren Gewichts bekommen, ein Stück weiter in das Zentrum parlamentarischer Prozesse rücken.

Die Distanz zu Entscheidungen geht so weit, daß sie für die Entscheidungen über ihre eigene Einsetzung, Themenstellung, Zusammensetzung, und Fortsetzung nicht direkt zuständig sind und daß sie auch ihre eigene Rezeption nur begrenzt steuern können. Dies deutet auf einen systematischen und gewollten Entzug von Kompetenzen hin, der den Blick auf den dritten strukturellen Aspekt, auf die Akteursstruktur, lenkt (92).

2.3. Positionen der Technik-Enqueten in der Akteursstruktur parlamentarischer Arbeit

Das Verhältnis der parlamentarischen Akteure - vor allem der Fraktionen, der Ausschüsse, der Fraktionsgruppen, der Stäbe und der Fraktionsführungen - ist derjenige Teil in der parlamentarischen Struktur, bei dem die Randposition der TEK besonders augenfällig wird. Ein Indiz für diese Randposition ist, um nur ein Beispiel zu nennen, wie sich die Aufmerksamkeit von Fraktionsführungen auf die einzelnen Phasen im Zuge einer TEK verteilt: Die Aufmerksamkeit ist am größten, wenn es um "ja" oder "nein" zu ihrer Einsetzung und wenn es um die personelle Zusammensetzung geht. Danach nimmt die Aufmerksamkeit rapide ab. Die eigentliche Arbeit geht folglich relativ unbehelligt vonstatten; solange es keine Krisen gibt oder ein Eingreifen der Fraktionsführung nicht bewußt durch Teile der Kommission oder durch Außenstehende herbeigeführt wird.

Ich will die Akteursstruktur in drei Schritten untersuchen:

- Hierarchische Ordnung (vertikale Differenzierung)
- Verteilung der Kompetenzen (Zentralisierung)
- Muster der Arbeitsteilung (horizontale Differenzierung).

2.3.1. Hierarchische Ordnung

Grundlegend für die Parliamentshierarchie ist der interne Instanzenzug der einzelnen Fraktionen. Die Linie geht vom Fraktionsvorsitzenden und Parlamentarischen Geschäftsführer über Vorstand, Ausschußvorsitzenden bzw. stellvertretenden Ausschußvorsitzenden, Obleuten bis zu den einfachen Fraktionsmitgliedern. Den oberen Ebenen sind jeweils Mitarbeiter mit Stabsaufgaben zugeordnet. Die Ausschüsse selbst wiederum sind untereinander nach Einfluß und Reputation geschichtet (93).

TEK nun sind in dieser hierarchischen Schichtung weit unten angesiedelt. Sie rangieren noch unterhalb der Ausschüsse, wenn sich dies auch nicht darin ausdrückt, daß sie einem einzelnen Ausschuß unterstellt wären. Als Beleg für die mindere Stellung kann z.B. dienen, daß der Vorsitzende einer Enquete-Kommission nicht wie die Ausschußvorsitzenden automatisch Mitglied des Fraktionsvorstands wird. Die Enquete-Kommissionen sind ein "parlamentarischer Fremdkörper" (94) geblieben.

Es ist ein sozial besonders profilierendes Merkmal der Enquete-Kommissionen, daß nicht alle ihre Mitglieder von den Fraktionshierarchien erfaßt werden können. Die Wissenschaftler und die Vertreter gesellschaftlicher Interessengruppen haben ihre Bezugsgruppen mit deren jeweiligen Hierarchien außerhalb und sind gar nicht eingebunden in die Parliamentshierarchie. Absprachen zwischen Fraktionsführungen können sich also zwar auf die Einsetzung und anderes im Vorfeld der TEK, nicht aber auf die eigentliche Arbeit der TEK beziehen. Denn eine Absprache über ein De

tail des Verlaufs etwa wäre gegenüber den externen Mitgliedern nicht über Fraktionszwang oder ähnliche Sanktionsmechanismen durchzusetzen. Eine TEK oder zumindest eine Gruppe ihrer Mitglieder kann sich schon von daher der Kontrolle durch die Fraktionsführungen ein Stück weit entziehen (95). Das heißt, TEK sind nur teilweise eingebunden in die Fraktionshierarchien. Nur schwach gebändigt durch die Zügel der Fraktions- und Parlamentshierarchie schweben sie ein wenig im freien Raum des Bundestages (96).

2.3.2. Verteilung von Entscheidungsbefugnissen

TEK verfügen über keine Kompetenzen, wenn Entscheidungen über die Grundbedingungen ihrer eigenen Existenz anstehen: Einsetzung, Zusammensetzung, Fragestellung, Laufzeit - alles dies wird bereits im Vorfeld ihrer Konstituierung beschlossen. Ebenso wenig sind die Wiedereinsetzung - bei sonstigen Ausschüssen eine Routineentscheidung - und die Bedingungen für die Rezeption des Berichts Angelegenheiten, die eine TEK selbst entscheiden könnte. Die Gestaltung ihrer eigenen Arbeit ist ihr allerdings weitgehend selbst überlassen - die Strukturierung, Berichtserstellung, Informierung, Verbindung zur Öffentlichkeit, Verteilung der Ressourcen und anderes mehr.

Sie hat kein Selbstbefassungsrecht (97); der Auftrag ist allerdings zumeist so allgemein gehalten, daß er Raum für Interpretationen bietet. Sie hat auch kein Kooptationsrecht. Aber sie kann durch Anhörungen und auch dadurch, daß in Aussicht genommene parlamentarische Mitglieder bereits im Vorfeld der Konstituierung über die Berufung von Sachverständigen mitentscheiden, einen gewissen Einfluß auf die Zusammensetzung nehmen. Ebenso kann sie mittels der Form des Berichts und durch persönliche Einflußnahme die Rezeption ihrer Arbeit mitbestimmen, wenn sie auch nicht das Recht hat, dem Plenum direkt Beschlußvorlagen zuzuleiten, und auch nicht verhindern kann, wenn ein Bericht vom Bundestag lediglich zur Kenntnis genommen wird und daraus keine weiteren Konsequenzen erwachsen.

Rechtlich gesehen liegt die Kompetenz, über Einsetzung, Laufzeit, Auftrag und Wiedereinsetzung zu entscheiden, beim Plenum. Dieses trifft seine Entscheidungen in diesen Fragen auf Grundlage von Empfehlungen der Ausschüsse bzw. eines federführenden Ausschusses. Andere Entscheidungen, zum Beispiel die Berufung der externen Sachverständigen, werden vom Bundestagspräsidium oder, wie die Zuweisung von Finanzmitteln, vom Haushaltsausschuß getroffen. Alles dies geht aber nicht an den Fraktionsführungen vorbei. Sie sind zwar rechtlich gesehen nicht zuständig, aber alle Entscheidungen, die vor und nach der Arbeit einer TEK getroffen werden, laufen über die Fraktionsführungen. Sie sind also, was die Entscheidungen über TEK angeht, entscheidend.

Dies wird auch von der vorgeschriebenen Diskontinuität gesichert. Das Prinzip, daß jede TEK am Ende der Legislaturperiode beendet sein muß und mit einem ausdrücklichen Beschluß eigens wieder eingesetzt werden muß, führt dazu, daß keine Organisationsgeschichte entstehen kann: Die Zusammensetzung von Kommission und Stab, der Auftrag, die Bezugspersonen - alles kann wechseln. Nur der Rückblick fügt die einzelnen Stücke dann zu einer Kette; deren Glieder bilden ohne

Apparat und ohne Tradition keinen Zusammenhang von parlamentarischem Gewicht. Es ist dadurch die Gelegenheit verwehrt, so etwas wie Eigendynamik zu entfalten. Eine TEK wird verfügbar gehalten für möglicherweise wechselnde Erfordernisse. Deshalb werden den TEK Kompetenzen bewußt vorenthalten: Denn die Ausschüsse sind über die hierarchische Ordnung leicht zu überschauen und zu kontrollieren. Eine TEK mit der Befugnis, über die eigene Arbeit zu entscheiden, wäre dies nicht. So bleibt die TEK, auch was die Entscheidung über die eigenen Grundlagen angeht, am Rande des parlamentarischen Akteursspektrums.

Die rechtliche Regelung bringt den politischen Willen zum Ausdruck, daß die TEK eher verfügbar zu halten sind. Sie sollen am Rande parlamentarischer Entscheidungsmacht verbleiben, und damit sie sich keine Schlüsselstellung aufbauen können, sondern tatsächlich und verläßlich die Peripherie bilden, sind ihre Kompetenzen beschnitten. Dem entspricht ihre Position im Muster der innerparlamentarischen Arbeitsteilung.

2.3.3. Muster der Arbeitsteilung

Das Parlament ist durch einen Modus der Arbeitsteilung gekennzeichnet, der vor allem auf der "Arbeitsseite" im Gegensatz zur "Öffentlichkeitsseite" ein reaktives Muster zum Tragen bringt. Die Arbeitseinheiten des Parlaments, die Ausschüsse, reproduzieren die Ministerialstruktur; sie sind den Ministerien spiegelbildlich zugeordnet (98). Die TEK nun stehen quer zu dieser Einteilung und zwar thematisch, indem sie ein einzelnes Projekt verfolgen, das mehrere Ausschüsse berührt, zum anderen zeitlich, indem sie der dauerhaften Ausschußgliederung eine befristete Befassung entgegensetzen, also ein eher flexibles Prinzip pflegen. Damit ist mit den TEK eine Variante der Arbeitsteilung in den Arbeitsprozeß des Bundestages eingefügt worden, die dem Gedanken einer problemorientierten Planung als der vornehmsten Aufgabe des Parlaments folgt.

Eine solche projektartige Organisation würde vom Prinzip her bedeuten, daß TEK mit Koordinationsaufgaben betraut wären: Eine TEK zur Gentechnik verknüpft Momente und Sachverhalte, die in den Bereich der Ausschüsse für Forschung, Wirtschaft, Landwirtschaft, Bildung u.a.m. gehören. Mit einer expliziten Zuweisung von Koordinationsaufgaben aber wäre zum einen das Koordinationsmonopol der höheren Fraktionsebenen, insbesondere der Fraktionsführungen, aber auch der Fraktionsarbeitskreise gebrochen. Zum anderen wäre die jetzige Stellung des Haushaltsausschusses erschüttert, die auf seiner gut ausgebauten Querschnittsposition beruht (99). Zum dritten wären auch die anderen Ausschüsse an denjenigen Stellen betroffen, wo sie über die Regelung mit federführendem Ausschuß und mitberatenden Ausschüssen ebenfalls Koordinationskompetenzen haben (100). Daß aus dieser potentiellen Konkurrenz keine tatsächliche Bedrohung für die Vormachtstellung von Fraktionsführungen und Ausschüssen werden kann, liegt daran, daß es einer TEK an Kompetenzen fehlt, um für ein einzelnes Problem eine Matrixposition aufzubauen: Eine TEK hat kein Recht, auf die Aktivitäten der nach wie vor arbeitsteilig arbeitenden Ausschüsse einzuwirken, selbst wenn der jeweilige Auftrag direkt berührt ist. Eine TEK kann z.B. nicht dafür sorgen, daß ein

parallel zu ihrer Arbeit verfolgtes Gesetzesvorhaben solange ruht, bis sie ihren Bericht abgeliefert hat. Für eine solche projektdefinierte Koordination bedürfte es einer größeren Kontinuität der Arbeit, einer Gleichstellung mit den Ausschüssen und einer adäquaten Ausstattung.

So aber wirft ihr Querschnittscharakter die TEK eher an den Rand der Organisationsstruktur, und Fraktionsführungen, Haushaltsausschuß und andere Ausschüsse werden sie dort auch zu halten versuchen, um ihre eigenen - generellen oder themenspezifischen - Koordinationskompetenzen nicht beschneiden zu lassen. Was eine TEK gerade in die Mitte des Bundestages drängen läßt, nämlich ihr projekt- und planungsorientierter Querschnittscharakter, das hält sie angesichts der Kompetenzverteilung in der Randlage. Fraktionsführungen werden eine Querschnittseinrichtung wie die TEK nur dort und nur dann zum Zuge kommen lassen, wo und wenn die negativen Effekte, die durch Fragmentierung des Parlaments und durch Schwächung der Fraktionsführung zu befürchten sind, kompensiert werden durch die positiven Effekte einer Einsetzung. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn eine brisante innerparlamentarische Situation entstanden ist. Starke Ausschüsse werden nur dort und nur dann der Einrichtung einer TEK zustimmen, wo und wenn sie selbst nicht eingeschränkt werden.

TEK können in dieser Konstellation keine Definitionsmacht gegenüber Ausschüssen und Fraktionsführungen entwickeln; ihre Themenstellung wird nicht nach Maßgabe von politischer Wichtigkeit getroffen, sondern nach der Zuträglichkeit im Hinblick auf die arbeitsteilige Struktur und mit Rücksicht auf die innerinstitutionelle Machtverteilung, die sich in dieser Arbeitsteilung niederschlägt.

2.3.4. Zusammensetzung als Risiko - Peripherie als Chance

Daß die TEK am Rande der parlamentarischen Struktur gehalten werden, geht vor allem auf die beschriebene Akteurskonstellation zurück. Daß dies so sorgfältig geschieht, zeugt von einer tiefen Sorge, die vor allem aus der Zusammensetzung der TEK rührt.

Ein Gremium, in dem Abgeordnete eben gerade eine Mehrheit haben und diese Mehrheit sich aus unterschiedlichen Fraktionen zusammensetzt, in dem Interessenvertreter und Wissenschaftler mit ihren eigenen Verpflichtungen und einem eigenen Politikstil stark und heterogen vertreten sind - ein solches Gremium muß an parlamentarisch verantwortlicher Stelle Mißtrauen wecken (101). Zumindest versucht man, das Risiko zu begrenzen, indem die Kompetenzen beschnitten werden und den Parlamentariern eine Führungsrolle zugewiesen wird (102).. Auch dann bleibt die TEK aufgrund ihrer Zusammensetzung ein Risiko, das am Rande der parlamentarischen Arbeit tragbar erscheint, bei dem es aber die politische Vorsicht gebietet, ein derartiges Gremium nicht weiter in den Mittelpunkt parlamentarischer Arbeit zu rücken.

Beispiele bieten die KE8 und KE9. Dort wurden zum ersten Mal im Bundestag Vertreter der Ökologiebewegung als Sachverständige in einen parlamentarischen Prozeß eingebunden. Es ist unvorstellbar, daß dies in einem parlamentarischen Teilgremium hätte passieren können, das über einen größeren Kompetenzbereich verfügt oder dem ein stärkeres politisches Gewicht im Bundestag zukommt. Ein weiteres Beispiel bietet die IKT: Hier war geplant und durchaus denkbar, daß Vertreter der Länder als Sachverständige am Beratungsprozeß teilnehmen. Es ist aber unvorstellbar, dies für ein Gremium vorzusehen, das stärkeren Einfluß auf die Entscheidungen des Bundestages nehmen kann. Dies verbietet sich aus verfassungsrechtlichen, aber auch aus politischen Gründen.

Damit schält sich bereits heraus, daß die Position der TEK am Rande des Bundestages zwar aus einer Risikoabschätzung heraus geboren ist, daß sie aber auch Chancen bietet. Dies zeigt sich - um ein zweites Beispiel unter dem Akteursgesichtspunkt heranzuziehen - an der Rekrutierung von Abgeordneten für eine TEK. Während bei den Sachverständigen - ob Wissenschaftler oder Interessenvertreter oder beides - immer die "erste Garnitur" des jeweiligen Sektors vertreten ist, rekrutieren sich die Abgeordneten eher aus dem zweiten Glied: Abgeordnete mit Erfahrungen aus einer oder zwei Legislaturperioden; Abgeordnete aus Ausschüssen mit niedriger Rangstufe; Abgeordnete mit einer anderen Sozialisation und einem anderen Karrieremuster als gemeinhin üblich. Dies sind aber vor allem Abgeordnete, die bereit sind, mit besonderer Intensität und hohem Engagement eine einzelne Fragestellung über Monate und Jahre hinweg zu verfolgen.

So ist auch unter dem Gesichtspunkt der personellen Zusammensetzung die Position in der Akteursstruktur eine randständige. Es ist undenkbar, daß diese Abgeordneten vordere Plätze in Gremien eingeräumt bekämen, die näher zum Zentrum parlamentarischer Arbeit liegen. Und auch hier wendet sich eine Regelung, die der Risikoprävention entspringt, zur Chance für die möglichen Kandidaten. Denn hier bieten sich für Abgeordnete der zweiten Reihe Möglichkeiten der Profilierung innerhalb eines Problembereichs, innerhalb von Partei und Fraktion und vor allem innerhalb einer breiten politischen Öffentlichkeit.

2.3.5. Fazit: Technik-Enqueten in der Struktur des Bundestages - von der Macht am Rand gehalten

Zusammengefaßt: TEK sind fast ohne **eigene Kompetenzen** und ohne die Möglichkeit, eine Organisationsgeschichte aufzubauen. Sie sind dementsprechend stark von anderen Gremien abhängig. Über Themenstellung, Zusammensetzung, Termine, Fortsetzung, Befassung und Behandlung der Empfehlungen befinden andere Instanzen des Parlaments.

TEK sind kein integrierter Bestandteil der **Hierarchie** in den einzelnen Fraktionen. Durch ihre begrenzte Bedeutung und durch die Diskontinuität erübrigt sich eine institutionalisierte Berücksichtigung in den Gremien der Fraktionsführung.

Sie stehen in mehrfacher Hinsicht quer zu der **Ausschußstruktur**, die für die parlamentarische Arbeit grundlegend ist. Vor allem ihre Orientierung auf ein einzelnes Problem mit Bezügen zu mehreren Ausschüssen öffnet ihnen eine potentielle Koordinationsrolle, die sie aber mangels Kompetenzen nicht ausfüllen können und die bereits von den zentralen Akteuren im Bundestag, wie den Fraktionsführungen und dem Haushaltsausschuß, besetzt ist. Somit bleiben dadurch, daß den TEK Kompetenzen vorenthalten werden, potentielle Konkurrenten für die Koordinationsrolle ausgeschaltet. Denn bestimmte Kompetenzen vorausgesetzt, wäre gerade ein horizontales Element in der gegliederten Struktur des Bundestages mit erheblichem Einfluß verbunden. Eine problemorientierte Fragestellung und einige wenige eigene Kompetenzen wären dann mit Einfluß verbunden, wenn die TEK zum Beispiel als Stabsstelle den Fraktionsführungen oder einem starken Ausschuß mit Koordinationsaufgaben zugeordnet wären, wenn sie also in die Hierarchie anders eingebunden wären, als dies jetzt bei TEK der Fall ist. TEK stechen damit nicht in einer für Führung und Koordination prädestinierenden Weise aus der Ausschußstruktur hervor, sondern sie drohen, aus der Struktur herauszufallen - zumindest sind sie an den Rand des Bundestages gedrängt.

Damit ist mehrfach deutlich geworden, daß TEK am Rande der parlamentarischen Akteursstruktur stehen und über strukturell abgesicherten Einfluß nur in geringem Maße verfügen. Alle drei Momente - Arbeitsteilung, Kompetenzen, Hierarchie - ergänzen und stützen dabei einander, so daß sich eine generelle Randposition ergibt. In der Kombination aller drei Momente - keine Kompetenzen, im unteren Teil der Hierarchie und quer zum Modus der Arbeitsteilung - bleibt eine TEK am Rande des Bundestagsgeschehens positioniert.

Begründet liegt diese Positionierung am Rande des parlamentarischen Kampfplatzes darin, daß die TEK in ihrer Zusammensetzung Risiken bergen. Sie sind mit ihrem hohen Anteil von parlamentsexternen Personen nicht so einfach zu kontrollieren und zu steuern. Darum dürfen ihnen bei vorsichtiger Gangart weder weitere Kompetenzen noch eine stärkere Koordinationsrolle zuwachsen. Daß Randständigkeit das herausragende Merkmal für die Position der TEK im Organisationsgefüge des Parlaments ist, liegt - wie herausgearbeitet - in erster Linie an der Machtstruktur des Parlaments. Man will an entscheidender Stelle - in den Fraktionsführungen und bei den führenden Ausschüssen - keine unnötigen Risiken eingehen: Risiken, die sich aus der Kombination von Zusammensetzung und potentieller Koordinationsrolle ergeben. Man befürchtet an maßgeblicher Stelle, daß Einrichtungen wie TEK oder auch besondere Ausschüsse für Technikfolgenabschätzung die Themenstruktur, die Führungsstruktur und die Prozeßstruktur in Frage stellen und damit das soziale Gefüge Bundestag destabilisieren (103). Dem schiebt man einen Riegel vor, indem man vor allem die Kompetenzen gering hält (104).

Aber auch in den anderen geschilderten Aspekten der Struktur liegen Gründe: Die dominierenden Horizonte, die im Bundestag besonders ausgeprägte tagesaktuelle Sicht, das reaktive Muster der parlamentarischen Arbeit - alles dies verdrängt langfristige Erwägungen aus der Perzeption (105). Der Zwang zur Entscheidung minimiert die Bedeutung anderer politischer Dimensionen.

Also nicht nur die Machtverteilung, auch Themenwahl, Akteurmuster, Entscheidungszwang und Horizont verhindern eine stärkere strukturelle Stellung der TEK.

Daraus folgt insgesamt, daß ihre Arbeit nur sehr selektiv im Parlament und darüber hinaus aufgegriffen wird. Die TEK bleiben prädestiniert zur Erfüllung wechselnder - auch tagespolitisch motivierter - Erfordernisse, der sie bislang keine eigenen Imperative, keine Identität, keine autonom entwickelte Geschichte entgegensetzen konnten. Ihre Randposition mindert ihre Wirkungsfähigkeit. Was als eigenständige Leistung produziert wird, droht zu "verrauschen". Was vom Rande her signalisiert wird, bleibt weitgehend außerhalb der Perzeption des Parlaments, es sei denn, zusätzliche Erfordernisse, wie z.B. heftige Reaktionen der Öffentlichkeit, machen einen Rückgriff auf die Arbeit der TEK notwendig.

Die Randposition beschneidet so zwar die Wirkungsmöglichkeiten, aber sie bietet auch Chancen: Zum Beispiel die Chance, diejenigen Akteure, deren Mitgliedschaft in einem parlamentarischen Gremium eine Fraktionsführung mit Sorgen sieht, dennoch parlamentarisch einzubinden. TEK sind hier ein für beide Seiten akzeptabler Kompromiß: Einbindung, aber dennoch nicht dort, wo allzuviel auf dem Spiele steht. Chancen bietet die TEK auch den Abgeordneten, die auf ein Forum zweiter Ordnung angewiesen sind, um sich zu profilieren. In dieser Randposition können Schutzzonen entstehen, die es erlauben, "abweichendes Verhalten" zu entwickeln, das seine Bedeutung gerade durch den Unterschied zum gängigen Parlamentsbetrieb erhält. Ein Beispiel ist die Erprobung neuer Arbeitsformen - neu insoweit, als hier neuartige Kombinationen von wissenschaftlichem Wissen, gesellschaftlichen Interessen und politischer Programmatik, also von "können", "wollen" und "sollen", eingeübt werden; neu auch insoweit, als hier sonst getrennte Politikbereiche koordiniert und parlamentarisch unübliche Organisationsvarianten erprobt werden.

Die Randständigkeit bietet zwar wenige Kompetenzen, aber eben auch einen geringen Formalisierungsgrad. Letzteres bietet Vor- und Nachteile: Der geringe Formalisierungsgrad bedeutet einen großen Spielraum im Verhältnis der TEK gegenüber Fraktionen und Ausschüssen. Dies impliziert zwar Unverbindlichkeit in der Rezeption ihrer Arbeit durch den Bundestag, aber dies gibt einer TEK auch die Handhabe, einiges zu erproben und abseits der gebahnten Wege zu gehen. Die Randständigkeit, geboren aus der Sorge vor den Risiken mangelnder Kontrolle, wird so zur Chance.

2.4. Strukturiert, aber nicht determiniert - Zum Spielraum der Technik-Enqueten

Die am Ende des vorigen Abschnitts aufgeworfene Frage nach dem Spielraum bedarf einer eingehenden Erörterung: Wodurch wird das Spektrum der Möglichkeiten für eine TEK begrenzt? Durch Eingriffe von außen, durch die Motive der Beteiligten, durch ihren vorausseilenden Gehorsam? Durch Begrenzung der finanziellen Mittel, durch die Weltbilder derjenigen, die den Auftrag entwerfen, durch die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag? Wo werden die entscheidenden Wei-

chen gestellt: vor der Einsetzung, zu Anfang der Kommission, im Verlauf, im Bericht oder in der Beratung des Berichts?

Ich will aus der Fülle von Fragen einige wenige herausgreifen und mich dabei auf die politische Dimension konzentrieren. Ich will also zum Beispiel nicht durchspielen, inwieweit höhere finanzielle Aufwendungen auch eine Vergrößerung des Spielraums mit sich brächten; oder in welchem Maße kognitive Barrieren in der Wahrnehmung von Fragestellungen den Spielraum von Beginn an einschränken. Ich will fragen, wo die **politischen** Grenzen für die eigenverantwortete Gestaltung einer TEK liegen.

2.4.1. Gestaltbarkeit innerhalb festgelegter Grundlinien

Als generelle Einschätzung des Spielraums der TEK möchte ich formulieren: Die Randposition in der parlamentarischen Struktur ermöglicht den TEK einen großen Spielraum - verglichen etwa mit dem eines Ausschusses oder dem einer ministeriellen Kommission; aber sie erlaubt keine Autonomie, denn der Spielraum ist von vornherein abgesteckt.

Dies ist in keiner Weise verwunderlich: Als vielfach eingebundene Organisation, die eine Schnittstelle zahlreicher Interessen, Motive und Strategien bildet, kann eine TEK nicht autonom sein. Es läßt sich aber in keinem der behandelten Fälle belegen, daß die jeweilige TEK auf ein spezifisches Ergebnis hin determiniert war, daß ihr also überhaupt keine Wahl blieb; daß sie überhaupt keinen Spielraum hatte, innerhalb dessen sie so oder auch anders handeln konnte. Aus den vielfältigen Widersprüchen, der Anzahl und Heterogenität der beteiligten Elemente und Akteure, aus den Unwägbarkeiten, Fremdeinflüssen und zahlreichen Umweltbezügen resultiert letzten Endes, daß die TEK nicht autonom, daß sie aber auch nicht determiniert sind. In einem derart komplexen Spannungsfeld ist eine Determination auf ein spezifisches Ergebnis hin, durch einen einzelnen Akteur und über den Verlauf der Kommission hinweg nicht vorstellbar. Allgemein läßt sich formulieren: TEK verfügen innerhalb der ihnen gesteckten Grenzen über Möglichkeiten, ihr Geschick selbst zu bestimmen. Kurz: Sie verfügen über Spielraum, der groß genug ist, daß die Mitglieder der TEK Entscheidungen treffen müssen und nicht nur anderweitig getroffene Entscheidungen umsetzen.

Was aber sind dies für Grenzen? Diese Grenzen sind der rechtliche Rahmen, das organisatorische Umfeld, die parteipolitische Konstellation und die involvierten Interessen. Das Zusammenspiel dieser Faktoren markiert die Grenzen des Spielraums, innerhalb dessen die TEK-Beteiligten in weitgehend eigenverantworteter Gestaltung des Ablaufs handeln können. Es sind dabei ganz unterschiedliche Konfigurationen denkbar, die zu den jeweiligen Grenzziehungen führen. Daß sich für jede der behandelten TEK ein breites Band von Alternativen in Verlauf und Ergebnis plausibel rekonstruieren ließ, zeugt von der Gestaltbarkeit der einzelnen TEK. "Gestaltbarkeit" bedeutet Entscheidungsmöglichkeiten für die Beteiligten in ihrer Interaktion, für die Mitglieder von Kommission und Stab, für die ihnen zugeordneten Beratungszirkel - für alle diejenigen, die in einem un-

mittelbaren Zusammenhang mit der Entwicklung der TEK stehen. Die Frage nach dem Spielraum der TEK ist also eine Frage nach den Entscheidungsmöglichkeiten der beteiligten Personen und Gruppen. Die Gestaltbarkeit wird durch festgelegte Grundlinien begrenzt, die aus der TEK heraus nicht überschritten werden können. So sind spektakuläre Entwicklungen hoch unwahrscheinlich; eine TEK läuft nicht aus dem Ruder. Vor allem ist der Spielraum einer TEK zeitlich nach vorne und nach hinten begrenzt: Ihr Vorfeld wie auch die letztliche Umsetzung ihrer Empfehlungen werden von Entscheidungen außerhalb der TEK bestimmt. Diesen zeitlich begrenzenden Grundlinien will ich mich zunächst widmen.

2.4.2. Spielraum bei Einsetzung und Umsetzung

Drei Eingrenzungen des Spielraums sind von besonderem Belang. Um es in einem Bild auszudrücken: Das Operationsgebiet eines Eisenbahnzuges wird vor allem davon bestimmt,

- an welchem Punkt des Streckennetzes der Zug zusammengestellt wird, wo er also seine Fahrt aufnehmen kann;
- wie groß die Zahl der freigegebenen Schienenwege ist, an wievielen Weichen also über die Richtung der weiteren Fahrt entschieden werden muß;
- auf welches Gleis der Zug am zeitlich vorab festgelegten Ende der Fahrt rollt.

Ich werde zunächst die Begrenzung des Spielraums einer TEK durch die Kontrolle ihrer Einsetzung und der Umsetzung ihrer Ergebnisse behandeln; im nächsten Abschnitt gehe ich auf die Begrenzung des Spielraums im Laufe ihrer Arbeit ein.

a) Einsetzung

Der Spielraum einer TEK ist in erster Linie dadurch begrenzt, daß nicht sie selbst es ist, die Auftrag, Zeitpunkt, Ressourcen, personelle Zusammensetzung und so weiter festlegt. Zwar geht die Initiative zu einer TEK zumeist auf individuelle Vorschläge von später Beteiligten zurück, aber die Einsetzung selbst und die Grundlinien des Vorgehens werden vor allem bestimmt durch die Fraktionsführungen. Zusammensetzung und Auftrag werden detailliert in Verhandlungen zwischen den maßgeblichen Abgeordneten der Fraktionen im jeweils federführenden Ausschuß festgelegt (106). An beiden Prozessen ist ein Kern späterer parlamentarischer Mitglieder der betreffenden TEK maßgeblich beteiligt, aber Entscheidungen über Zusammensetzung und Auftrag sind doch in starkem Maße von übergeordneten Faktoren und Akteuren abhängig. Die Abgeordneten unterliegen, wollen sie das Projekt einer TEK nicht gefährden, den Weisungen der Fraktionsführungen.

Dabei ist immer davon ausgehen, daß es mehr Projekte gibt, als zu verwirklichen sind; Fraktionsführungen müssen aus Gründen der Ressourcenverteilung (107) und aus politischen Gründen selektieren.

Aus den Verhandlungen mit den anderen Fraktionen gehen schließlich Regelungen hervor, die die Kooperativität der Beteiligten sichern sollen. Insgesamt ergibt sich so Stück für Stück das Konzept einer TEK, das die weitere Arbeit strukturiert, das aber nicht in Selbstorganisation der zukünftigen Mitglieder oder eines Teils der Mitglieder entstanden ist. Folglich: Eine TEK bildet sich nicht, sie wird eingesetzt.

b) Umsetzung

An ihrem Ende ist eine TEK ebenfalls weitgehend fremdbestimmt. Zum einen kann sie den Zeitpunkt ihres Berichts nicht bestimmen. Sie kann versuchen, eine Terminverschiebung zu erreichen - hierfür bietet die KE9 ein Beispiel -, oder sie kann ihre eigene Wiedereinsetzung vorschlagen und nur einen Zwischenbericht vorlegen, aber die Terminierung und alle Änderungen daran bedürfen der Entscheidung anderer. In der zeitlichen Ausdehnung also ist ihr Freiraum genau begrenzt.

Das Echo in den verschiedenen Öffentlichkeiten, die Bearbeitung der Berichte, die Nutzung des erworbenen Wissens der Beteiligten, die Umsetzung der Ergebnisse - alles dies geschieht weitgehend außerhalb des Verantwortungsraums einer TEK. Administration und parlamentarische Routine nehmen das Heft in die Hand und können von den am Thema bleibenden Abgeordneten einer TEK nur begrenzt und noch weniger von den anderen Mitgliedern einer TEK beeinflusst werden.

Das bedeutet, der Spielraum einer TEK erstreckt sich zeitlich auf ihre eigentliche Laufzeit; die TEK selbst können nicht ihr eigenes Vorfeld oder ihre Umsetzung strukturieren. Dieses ist bei anderen Gremien anders: Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung hat z.B. größere Kompetenzen, was die Kooptation neuer Mitglieder, was die Themenwahl oder was die Präsentation angeht. Das Gestaltungspotential einer TEK hingegen, also ihre Möglichkeit, die eigenen Geschicke zu bestimmen, liegt in ihrem Verlauf und in ihrem Ergebnis.

2.4.3. Spielraum bei Verlauf und Ergebnis

Sobald eine TEK eingesetzt ist, sinkt sie rapide auf der Tagesordnung der Fraktionsgremien (108). Sie steht nicht mehr im Lichte der politischen Aufmerksamkeit, und das bedeutet, bezogen auf den Spielraum, diese TEK wird auch nicht durchweg gegängelt oder gelenkt. Sie entscheidet in Eigenverantwortung über die Strukturierung ihrer Arbeit, die Auswahl der Themen, die Informationswege, den Kurs zwischen Konfrontation und Kooperation. Zudem sind den TEK durch Ressourcenausstattung und Renomé etliche Möglichkeiten gegeben, sich sachkundig zu machen, zusätzliche Akteure einzubeziehen, etwas zu erproben. Alles dies wird zwar durch den Auftrag und die personelle Zusammensetzung strukturiert, und es treten neue externe Einflüsse auf, aber das Gestaltungspotential ist im Verlauf groß, da eine TEK im Halbschatten der politischen Aufmerksamkeit liegt.

Dieses Gestaltungspotential drückt sich darin aus, daß eine TEK in ihrem Ablauf nie vorherbestimmt erscheint, sondern in ihr immer auswählende Entscheidungen getroffen werden, die Beteiligten also immer über Optionen verfügen. Sie sind zwar an den Rahmen parlamentarischer Spielregeln und politischer Machtverhältnisse gebunden, aber dennoch sind im Verlauf einer TEK sehr viele Entscheidungen zu treffen. Immer wieder zeigt sich auch bei scheinbar kleinen und unwichtigen Entscheidungen, daß für die TEK Spielraum existiert.

Ich werde in diesem Abschnitt die Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten, Varianten und Einzelentscheidungen zu grundlegenden verschiedenen Versionen von Ablauf und Ergebnis bündeln: Bei jeder TEK kristallisieren sich - innerhalb der extern gesteckten Grenzen von Einsetzung und Umsetzung - aus der Fülle von einzelnen Entscheidungen mindestens zwei Versionen heraus, die sich deutlich vom realen Verlauf und Ergebnis abheben. Folglich behaupte ich: Der Spielraum einer TEK beschränkt sich nicht auf geringfügige Variationen ihres Verlaufs und ihres Ergebnisses, zum Beispiel die Reihenfolge der Anhörungen umzudrehen oder ein Kapitel des Berichts sorgfältiger zu redigieren; sondern er umfaßt außer dem tatsächlichen Verlauf und Ergebnis mindestens zwei weitere, deutlich unterscheidbare Versionen in Verlauf und Ergebnis. Der Raum, der für eine weitgehend eigenverantwortete Gestaltung einer TEK zur Verfügung steht, wird also von diesen drei unterschiedlichen Spielarten in Verlauf und Ergebnis gebildet.

a) Generelles Profil der Versionen innerhalb des Spielraums

In jeder TEK schließen profilierte Versionen von mindestens zwei Seiten den realen Verlauf und das faktische Ergebnis ein und beeinflussen beides durch ihre stetige Präsenz. Sie sind präsent in den Vorstellungen und Plänen der Beteiligten in Diskussionen, in Voten und Abstimmungen, in "Nebenarmen" der TEK - in ihrer gesamten Entwicklung. Sie lassen sich nicht auf den Status eines irrationalen Szenarios oder eines im nachhinein konstruierten möglichen Verlaufs reduzieren, sondern es sind durchaus plausibel zu rekonstruierende Möglichkeiten, über die jede TEK verfügte.

Ich habe mich für die Skizzierung des Spielraums auf jeweils zwei Versionen beschränkt - auf eine "Minusversion" und eine "Plusversion" von Ablauf und Ergebnis der TEK. Beide Versionen beziehen sich nicht auf mögliche Wirkungen der TEK; die waren oben bereits unter dem Stichwort "Umsetzung" dem Bereich außerhalb des Spielraums der TEK zugewiesen worden. Die Versionen beziehen sich auf Verlauf und Ergebnis, auf den Bereich also, der von einer TEK in einem weiten Ausmaß bestimmt werden kann. Daß ein anderer Verlauf bzw. ein anderes Ergebnis auch andere Wirkungen zeitigen können, ist unbestritten, und daraus ergibt sich auch die Relevanz der Frage nach dem Spielraum. Aber ich kann bei der Frage nach dem Spielraum nur mit plausiblen Hinweisen auf unterschiedliche Verläufe und Ergebnisse aufwarten; über die veränderten Wirkungen läßt sich allenfalls spekulieren, die hypothetischen unterschiedlichen Verläufe und Ergebnisse jedoch können aus dem Kommissionsgeschehen heraus belegt werden. Diese anderen Versionen von Ablauf und Ergebnis sind so gruppiert, daß deutlich wird, welche Wirkung sie im Vergleich zum tatsächlichen Verlauf und Ergebnis gezeitigt hätten. Dementsprechend sind unter der Rubrik

"Minusversion" diejenigen anderen Ergebnisse und entsprechenden Verläufe gruppiert, die vermutlich geringere politische Relevanz gehabt hätten, als sie es das reale Ergebnis gehabt hat. Unter der Rubrik "Plusversion" sind diejenigen anderen Ergebnisse und entsprechenden Verläufe gruppiert, die vermutlich wesentlich größere politische Relevanz gehabt hätten, als sie das reale Ergebnis gehabt hat. Beide Versionen sind folglich nicht starr definiert, sondern sie bilden Klassen, in denen - relativ zum realen Ergebnis der jeweiligen TEK - andere Verläufe und Ergebnisse gruppiert werden.

Beide, Minusversion und Plusversion, sind aber **plausible** Versionen; eine TEK hätte darauf zusteuern können, und es erfordert eine genaue empirische Analyse, um festzustellen, wo sich die Wege teilen und warum die letztlich hypothetisch gebliebenen Versionen nicht real wurden. Sie liegen also innerhalb des Spielraums, der von der jeweiligen TEK abgedeckt wird.

Es lassen sich auch Verläufe und Ergebnisse konzipieren, die **nicht** im Spielraum einer TEK liegen. Darauf werde ich unter c) zurückkommen.

b) Spielraum der einzelnen Technik-Enqueten

Mit der Differenzierung von "Real-", "Plus-" und "Minusversion" kann ich den Spielraum der einzelnen Enqueten umreißen. Dazu kann ich auf die hypothetischen Verläufe und Ergebnisse zurückgreifen, deren Möglichkeit und Konsequenzen jeweils in der Analyse der einzelnen Technik-Enquete diskutiert worden waren. Ich muß die dort skizzierten Möglichkeiten lediglich zu einer plausiblen Plus- bzw. Minusversion gruppieren und das Bild der drei Versionen an den bislang offen gebliebenen Stellen ergänzen. Um das unterschiedliche Profil deutlich zu machen, kann ich mich auf eine stichwortartige Wiedergabe in der folgenden Übersicht beschränken.

Übersicht 37: Spielraum der Technik-Enqueten

	Minus-Version	Real-Version	Plus-Version
KE 8	Rückzug der Union aus bereits verabschiedeten Konsensteilen	Konsensfähige Grundlagen der Energiepolitik. Festlegung des Verfahrens	Grundzüge einer konsensfähigen SNR-Empfehlung
KE 9	Empfehlung mit knapper Mehrheit und ohne Begründung der Positionen	Breite und begründete Mehrheit für Bewertung der Sicherheit des SNR	Neubewertung des SNR
IKT	Bericht als reiner Tätigkeitsbericht	Arbeitsdokumentation ohne innovatives Konzept	Konzept zur konsensfähigen Neuorientierung der Medienlandschaft
GEN	Sachstandsbericht im Konsens, Bewertung	Bericht im breiten Konsens mit Sondervotum und Empfehlung im Dissens	Integration des Alternativenansatzes durch exemplarischen Vergleich

c) Versionen außerhalb des Spielraums

Es gibt außerdem noch Versionen von Verlauf und Ergebnis, die trotz ihrer Irrealität auch eine gewisse Bedeutung für den Kommissionsverlauf haben, weil sie dennoch propagiert werden, von einigen Mitglieder für durchaus machbar gehalten werden oder weil es vielleicht einmal so aussah, als ginge die TEK diesen Weg. Doch bleiben diese Versionen während der Kommission und in der Rekonstruktion so unwahrscheinlich, daß sie bei nüchterner Betrachtung außerhalb des Spielraums der TEK liegen: Mit ihnen war nicht ernsthaft zu rechnen.

Dies ist vor allem auch darauf zurückzuführen, daß externe Instanzen etwas hätten tun müssen, damit sich die TEK in diese Richtung hätte entwickeln können; oder, daß externe Instanzen begonnen hätten einzugreifen, wenn die TEK sich in diese Richtung entwickelt hätte. Diese Versionen überschreiten also das Gestaltungspotential der TEK und greifen weit über den zugestandenen Spielraum hinaus.

Ich führe auch hier jeweils zwei Versionen auf. Eine orientiert sich auf einen Abbruch der TEK-Arbeit. Die andere ist unter dem Stichwort "Durchbruch" rubriziert, das heißt, diese Version orientiert sich auf eine Wirkung, die weit über den parlamentarischen Raum hinausgeht.

Übersicht 38: Versionen außerhalb des Spielraums

	Abbruchorientierte Version	Durchbruchorientierte Version
KE 8	Konzentration auf SNR-Empfehlung mit sofortiger Abstimmung	Einhellige Empfehlung für Grundzüge der Energiepolitik und für SNR-Inbetriebnahme
KE 9	Abbruch der Beratungen in der Terminkrise und Empfehlung durch Ausschuß	SNR-Empfehlung im Konsens auf dem Hintergrund einer Fortführung der Doppelgleisigkeit von K- und S-Weg
IKT	Ende ohne Abschluß	Einbindung der Länder in Ordnungsrahmen für Rundfunk
GEN	Beschränkung auf grundlegendes Für und Wider der Gentechnik	Konsens in Grundfragen und bei Handlungsbedarf

Es fragt sich, ob diese Versionen soweit an Plausibilität hätten gewinnen können, daß sie Teil des Spielraums einer TEK hätten werden können. Ich halte eine solche Entwicklung für sehr unwahrscheinlich. Denn dem stellen sich viele schwer überwindbare Barrieren entgegen: die Ressourcenlage, die zur Verfügung stehende Zeit, die Sichtweisen der Akteure und anderes mehr.

In unserem Zusammenhang aber ist vor allem die politische Barriere von Interesse: Weder die Versionen, die hier unter einer Abbruch-, noch die Versionen, die unter einer Durchbruchorientierung rubriziert sind, waren unter den jeweiligen politischen Gegebenheiten einer TEK zu realisieren. Was bedeuten diese politischen Rahmenbedingungen für die Versionen außerhalb des Spielraums, also für die Grenzen des Spielraums? Gemeinsam ist diesen Versionen, daß ihre Realisierung allzu spektakulär und allzu folgenreich gewesen wäre. Ein Dissens in einer TEK, der in Richtung Abbruch eskaliert, erregt Aufsehen in der parlamentarischen und weiteren Öffentlichkeit; nie sind die Medien bei einer TEK so präsent, als wenn der Auszug von Mitgliedern angedroht wurde oder wenn die Auseinandersetzungen keine Möglichkeit der Zusammenarbeit mehr lassen. Ein Abbruch fiel aus dem Rahmen; dies wäre sensationell und würde Aufsehen erregen. Ein solches Aufsehen bliebe nicht ohne politische Folgen. Es lenkte den Blick auf die Sache selbst und forderte in der Folge erhebliche Anstrengungen, um Befürchtungen zu zerstreuen, Meldungen zu dementieren, Beschuldigungen entgegenzutreten. Dann ist doch ein leises Ende der TEK vorzuziehen, das die weitere Diskussion nicht zu sehr belastet.

Auf eine andere, aber politisch nicht minder bedenkliche Art belastet ein Konsens, der zu weit geht, die weitere parlamentarische Arbeit. Ein Konsens der politischen Gegner, der sich nicht auf

normative Grundmuster, auf den "Konsens der Demokraten" beschränkt, sondern ein innovatives Handlungsmuster für ein spezifisches Problemfeld ermöglicht, an dem eine zukünftige Regelung nicht mehr so einfach vorbei kann, einen solchen Konsens zu erarbeiten, kommt einer TEK nicht zu.

Denn eine solche Einigung wäre auf einen Durchbruch in einer politischen Frage orientiert, die bislang im Streit der politischen Gegner beantwortet worden wäre. Diesen Durchbruch zu schaffen, kann nicht Aufgabe einer TEK sein; dies kann nicht Aufgabe von Abgeordneten aus dem zweiten Glied im Verbund mit mehr oder weniger ungebundenen und mehr oder weniger sachkundigen Interessenvertretern sein. Grundzüge eines anregenden aber unverbindlichen Konzepts zur Belebung der allgemeinen Diskussion vorzuschlagen, dies ginge an, doch ein innovatives Handlungsmuster zu erarbeiten und politisch konsensfähig zu machen, dies bände dann die Beteiligten und würde den Handlungsspielraum der Regierungs- und der Oppositionsfraktionen außerhalb der TEK beschränken. Folglich ist dies eine zu spektakuläre und folgenreiche Überschreitung der Aufgabenzuweisung. Zudem ginge dies oft mit einer Mißachtung von auf Gegensätzlichkeit angelegten programmatischen Leitlinien einher. Derartige "Verratsaktionen" können sich Führungskräfte nach sorgfältiger politischer Absicherung erster tastender Versuche erlauben, aber keine einfachen Abgeordneten oder gar Sachverständige (109).

Von daher liegen beide Versionen außerhalb des einer TEK konzidierten Spielraums. Ansätze zu ihrer Verwirklichung werden zumeist noch im Vorfeld von den Beteiligten selbst gestoppt. Notfalls aber würden hier Kontrollmechanismen greifen; Fraktionsführungen oder andere Instanzen würden sich einschalten. Sie würden, um ihren eigenen Handlungsspielraum nicht weiter eingrenzen zu lassen, den der TEK deutlich markieren. Beispiele dafür gibt es bei der Kernenergie-Enquete. Bei der KE8 verhinderte die Fraktionsführung der Union vorsorglich weitere Konzessionen der Unionsabgeordneten. Auf der anderen Seite wurde in der KE9 durch Konzessionen der SPD-Fraktionsführung an die Kernenergie-Gegner in der Terminfrage ein Abbruch verhindert

Trotz ihrer politisch begründeten hohen Unwahrscheinlichkeit sind die Versionen, die außerhalb des Spielraums liegen, nicht ohne Bedeutung für die jeweilige TEK. So wurde in der KE9 ein Abbruch zwar verhindert, aber mit ihm zu drohen, war wichtig genug - als Symbol dafür, daß die Entwicklung in der Kommission so nicht weitergehen konnte, als Nachricht auch für externe Instanzen, daß die KE9 aus dem Ruder läuft und ein Eingreifen erforderlich ist.

Andererseits sind auch die durchbruchorientierten Versionen durchaus von Belang, denn sie sind als ein prägendes Ziel, als stimulierende Motivation, als Vorbild präsent. Den Impetus, der nur aus der Hoffnung auf einen Durchbruch in einer Kontroverse kommen kann, hört man aus vielen Aufträgen, aus den Statements bei der Konstituierung, aus Einlassungen und aus Würdigungen des Ergebnisses in der ersten Euphorie nach geglücktem Ende. Auch aus unterlegenen Voten und aus Pressestimmen - dann aber zumeist resigniert und einklagend - hört man diese auf unmittelbare Wirkung und Innovation gerichtete Erwartung heraus. Immer wieder versuchen Akteure, sich die-

ser ambitionierten Version anzunähern, oder sie kritisieren, daß dies mit einer TEK nicht erreicht wurde.

Beide Versionen haben also, obgleich sie keine reale Option öffnen, zumindest eine wichtige symbolische Aufgabe. Sie geben Zeichen nach außen und innen, sie orientieren das reale Handeln, sie bilden einen Teil der Vorstellungen von einer möglichen Entwicklung der TEK. Für die einen sind sie damit oftmals bereits ein Teil des Möglichen, das man auch glaubhaft androhen oder engagiert anstreben kann, für andere sind es lediglich naive Vorstellungen.

Aus der kritischen Distanz der Analyse heraus wird deutlich, daß sie den Spielraum von außen begrenzen. Sie sind nicht Teil des Spielraums selbst. Es ist nicht möglich, sich für diese Versionen in einer TEK zu entscheiden und diese Entscheidung dann auch durchzusetzen. Aber diese Versionen sind dennoch aus einer Binnenperspektive gut sichtbar und bleiben deshalb nicht ohne Wirkung.

2.4.4. Interne Strukturierung: Parlamentarische Sozialisation

Wichtiger als die Begrenzung des Spielraums durch extern vorgelegte Riegel oder durch Versuche, dem mit internen Maßnahmen zuvorzukommen, wichtiger also als alle explizite Strukturierung ist die implizite Strukturierung durch die Geschichte jeder einzelnen TEK. Mit jeder getroffenen Entscheidung auch über kleine Angelegenheiten bildet sich - weit unterhalb jeder rechtlichen oder auch nur jeder explizit dokumentierten Regelung - in der TEK eine interne Strukturierung heraus, die nicht fremdbestimmt ist, die aber den Spielraum im weiteren Verlauf nachhaltig einengt. Daraus kann sich eine Art "Tunnel" entwickeln, der z.B. entweder mehr in Richtung Konsens der Teilnehmer oder in Richtung Dissens der Teilnehmer orientiert ist; der entweder mehr die aktuelle politische Bedeutung einer Frage herausstreicht oder mehr die langfristige Relevanz.

Die Hauptrichtung dieser kommissionsintern verantworteten Nutzung des Spielraums für die Strukturierung der weiteren Entwicklung kann mit parlamentarischer Sozialisation (110) bezeichnet werden. Jede TEK mit ihrem hohen Anteil außerparlamentarischen Mitglieder startet in einer kognitiven und normativen Heterogenität; dies wird langsam überwölbt von parlamentarischen Verhaltensweisen und Denkansätzen. Jede TEK wird so mehr oder weniger rasch und umfassend parlamentarisch sozialisiert (111). Dies geschieht nicht restlos und nicht ohne Konflikte, aber damit sind ein gut Teil interner Strukturierung und eine selbstverantwortete Einschränkung des Spielraums gewährleistet. Dies bedient sich ganz unspektakulärer Mittel und Wege: Die numerische Mehrheit der Abgeordneten, die Sprache des Auftrags, die Begrenzung durch Legislaturperioden, die Berichtspflicht, die Ressourcenzuweisung - alles dies hatte ich bereits eingangs genannt, als es um die Grundlinien ging, die den Spielraum begrenzen. Aber auch innerhalb dessen setzen sich parlamentarisch geprägte Entscheidungen durch. Der Sitzungsrhythmus, die Protokollierung, die Namensgebung, die räumliche Umgebung, das "timing", die Sitzungsführung, das Ambiente der informellen Zusammentreffen - alles dies gibt der TEK einen parlamentarischen Anstrich. Zusam-

mengenommen wird dadurch verhindert, daß sich eine TEK weniger als Parlamentskommission denn als ein Universitätsseminar oder als Stab beim Bundeskanzleramt oder als Fernsehforum versteht. Auf diese Weise baut sich innerhalb jeder Kommission eine strukturierende Geschichte, geprägt durch parlamentarische Sozialisation, auf, und jede TEK dient der nächsten ein wenig zum positiv oder negativ stimulierenden Vorbild. Darauf werde ich unter evolutionärem Aspekt zurückkommen.

2.5. Technik-Enqueten unter strukturellem Aspekt: Mittelkurs an der Peripherie des Bundestages

Das Stichwort parlamentarische Sozialisation macht noch einmal deutlich, daß TEK keine autonomen Institutionen sind, sondern von ihrem Umfeld zwar nicht determiniert, aber doch strukturiert werden; daß sich Strukturierungen nicht nur durch explizite Vorgaben, sondern auch durch implizite Einflüsse ergeben. TEK sind also nicht nur durch die ihnen zugestandene Dauer, durch ihren Auftrag und ihre Mitgliedschaft strukturiert, sondern sie werden wesentlich feiner durch ihr parlamentarisches Umfeld und dessen politische Konstellation beeinflusst. Aber dies bedeutet eben nicht, daß sie in ihrem Verlauf planbar wären. Sie entwickeln - innerhalb der festgelegten Grenzen - eine besondere Dynamik und verfügen - wiederum innerhalb der Grenzen ihres Spielraums - an wichtigen Entscheidungspunkten über Optionen. Dabei stehen jeweils mehrere Möglichkeiten zur Auswahl, die sich zu durchaus plausiblen Versionen von Ablauf und Ergebnis bündeln und so den Spielraum einer TEK bilden (112). Welche Version dann zur realen Entwicklung avanciert, dies geht auf die interne Konstellation der Beteiligten zurück (113) - wobei deren Entscheidungen nicht immer in vollständiger Kenntnis der anderen Möglichkeiten getroffen werden, gegen die damit implizit entschieden wird.

Von außen werden die Grenzen des Spielraums von Versionen für Ablauf und Ergebnis markiert, die zwar das Geschehen beeinflussen, aber nicht selbst zur realen Entwicklung werden können, also keine reale Option öffnen und kein Teil des Spielraums sind. Zwischen diesen Versionen steuern die TEK einen Mittelkurs: Sie vermeiden einen Zerfall oder Abbruch, und ebenso ist ihnen verwehrt, mit ihrer Arbeit auf einen Durchbruch in einer brisanten Frage, auf ein innovatives Handlungsmuster, zuzusteuern. Dieser Mittelkurs entspricht ihrer Position in der parlamentarischen Struktur: Denn ein durchbruchorientiertes Ergebnis entspräche nicht ihrer strukturellen Randposition. Wenn es innerhalb des Spielraums einer TEK läge, ein innovatives Handlungsmuster zu erarbeiten, wenn sich die Teilnehmer über alle Gräben hinweg auf eine konsensfähige Lösung einigen könnten, dann würde eine TEK ins Zentrum der Parlamentsstruktur rücken (114) und der besonderen Aufmerksamkeit der politischen Spitzen bedürfen. Eine TEK wäre plötzlich ein potentielles Führungsgremium, sie avancierte zum parlamentarischen Think-Thank und zum Einigungsforum zugleich. Dies kann und darf nicht sein, und schon leise Anzeichen würden Gegenkräfte auf den

Plan rufen. Also markiert ein Durchbruch die Grenze des Spielraums, ist aber nicht selbst Teil des Spielraums.

Auf der anderen Seite darf sich eine TEK auch nicht zu weit in die andere Richtung entwickeln: In Richtung auf Abbruch ist ihr Spielraum ebenfalls begrenzt; denn auch damit würde sie nicht mehr die ihr zugedachten Funktionen erfüllen (115). Diese Funktionen kann sie nur an der darauf zugeschnittenen Position in der Parlamentsstruktur, also nur an der Peripherie mit diesem Spielraum erfüllen. Dies verweist zurück auf den funktionalen und zugleich auf den evolutionären Aspekt.

3. Technik-Enqueten unter evolutionärem Aspekt - Im Stadium der Erprobung

Eine weitere Verallgemeinerung der Erfahrungen aus den einzelnen TEK ergibt sich, wenn die TEK unter einem evolutionären Aspekt gesehen wird. Dann tritt eine Frage in den Vordergrund, die unter den bisherigen Aspekten immer mitschwang, aber bislang nicht explizit gestellt oder gar beantwortet worden wäre: In welche Entwicklungsprozesse ordnen sich TEK ein? Zu welchem evolutionären Zusammenhang tragen sie bei?

Die Antwort darauf ist in grober Skizzierung: Wie ich bereits unter funktionalem Aspekt angedeutet habe, kann der Bundestag den gesellschaftlichen Wandel zur Transformation nutzen, also neue Muster für sich selbst entwickeln (115a). TEK sind ein Teil der mehrphasigen Suche des Bundestages danach, welche institutionellen Veränderungen als Anpassung an gewandelte politische Anforderungen möglich und notwendig sind. TEK bilden dabei denjenigen Teil, in dem für einen bestimmten Ausschnitt der Anforderungen Möglichkeiten praktisch-politisch erprobt werden.

Ich will im folgenden auf einer abstrahierten Ebene zeigen, wie TEK Bestandteil einer Geschichte, der Geschichte des Bundestages, sind und setze dabei die Kenntnis der in Teil III skizzierten historischen Einbettung von Parlament und Enquete-Recht voraus.

3.1. Technik-Enqueten im Zusammenhang der Evolution des Bundestages: Die Öffnung einer Option

Es ist nicht nur so, daß jede TEK für sich eine Entwicklung durchläuft, sie reiht sich auch ein in einen Entwicklungsprozeß der TEK allgemein, der wiederum Teil der Entwicklung des Bundestages ist. Dieser Zusammenhang wird sichtbar unter einem evolutionären Aspekt. So betrachtet, lassen sich die beschriebenen vielfältigen Erfahrungen in den einzelnen TEK ordnen zu einer Ausbildung und Erprobung der beschriebenen Variante parlamentarischer Arbeit, mit der eine Option für den Bundestag geöffnet wird. Die evolutionäre Perspektive gruppiert die einzelnen TEK zu einem bestimmten Stadium in der Entwicklung des Bundestages.

3.1.1. Technik-Enqueten: Teil eines Differenzierungs- und Selektionsprozesses

Alles, was wir an Facetten eines allgemeinen Begriffes der Technik-Enquete freigelegt haben, wird unter dritten und letzten Aspekt zum Teil einer Evolution. Wie alle Evolutionen ist auch die der Institution Bundestag ein Differenzierungs- und Selektionsprozeß: In einer sich stetig wandelnden politischen Umwelt kann der Bundestag seine Position nur aufrechterhalten, wenn er sich auf den Wechsel von gesellschaftlichen Anforderungen einstellt (116). Er ist nicht gezwungen, jedwede Veränderung seiner Umwelt, jedwede Umgruppierung im politischen System, mitzuvollziehen; schließlich hat er im Laufe der Entwicklung stabile, institutionalisierte Grenzen aufgebaut.

Der Wandel von Organisationsstrukturen ist nicht determiniert. Die jeweiligen Konfigurationen sind das kontingente Ergebnis komplexer Prozesse, in denen Außen und Innen, Tradition und Modernisierung, Selbstbild und Fremdbild einer Organisation zusammenspielen (117). Aber eine andauernde und konsequente Nichtbeachtung des Wandels würde sich bald in einer zunächst tastenden, dann raschen Substitution seiner Funktionsleistung durch politische Äquivalente niederschlagen. Der Bundestag reagiert auf die Veränderung der Anforderungen, indem er neue Verarbeitungsmuster differenziert, die daraufhin selektiert werden, ob sie den veränderten Anforderungen besser entsprechen und ob sie zum zweiten mit den bestehenden Strukturen des Bundestages verträglich sind.

So sind auch die TEK ein Ergebnis und ein Mittel von Differenzierung und Selektion: Sie sind Teil eines Versuchs, den gewandelten Anforderungen gerecht zu werden und dabei die Strukturierung parlamentarischer Organisation im Grundzug beizubehalten. Daneben differenziert der Bundestag weitere Möglichkeiten institutioneller Veränderung aus, die ebenfalls erprobt werden und den entsprechenden Selektionsmaßstäben genügen müssen. So sind Anhörungen eine institutionelle Variante gewesen, um Entwicklungen der politischen Umwelt parlamentarisch aufzufangen. Auch die Integration der Partei "DIE GRÜNEN" in den Bundestag war eine erfolgreich ausdifferenzierte parlamentarische Reaktion auf Veränderungen in den Anforderungen an das Parlament. Weniger erfolgreich waren zum Beispiel die Versuche, durch Reformen im Parlament den einzelnen Abgeordneten zu stärken und ihn zum Träger von Veränderungen zu machen (118).

TEK sind also eine spezifische Variante der Reaktion auf Veränderungen, die vom Bundestag ausdifferenziert wurde und deren Erprobung noch nicht abgeschlossen ist.

3.1.2. Voraussetzung: Sensibilisierung

Ausbildung und Erprobung der Variante TEK stellen weder den Anfangs- noch den Endpunkt der Entwicklung dar. Der Bundestag hat vorher auf Veränderungen der Umwelt reagiert, und er wird es auch nach der Erprobung der TEK tun. Vor diesem Stadium der Erprobung und Ausbildung der lebens- und damit auch wahlfähigen Variante TEK liegt ein Stadium der Sensibilisierung des Parlaments für die Veränderung der Anforderungen. Dabei wird eine Verunsicherung bewirkt, die sich produktiv unter anderem darin niederschlägt, daß mögliche Veränderungen durch die Einrichtung von TEK erprobt werden konnten, aber eben auch darin, daß weitere Varianten institutioneller Innovation differenziert wurden.

Das Stadium der Sensibilisierung ist gekennzeichnet von eher großrahmigen Entwürfen, wie von Seiten des Parlaments auf die politischen Herausforderungen reagiert werden sollte: Vorschläge wie eine plebiszitäre Ergänzung des Parlamentarismus oder ein "Wissenschaftsparlament", wie die Einbeziehung des Bundestages in die Planungstätigkeit der Bundesregierung, wie die Einrichtung ergänzender Sozialkammern beinhalten radikale Veränderungen im institutionellen Geflecht (119). Diese Entwürfe sind nicht erprobungsfähig, da sie parlamentarische Reformen an Haupt und Gliedern bedeuten oder sogar voraussetzen. Aber sie schaffen ein Bewußtsein für die Notwendigkeit,

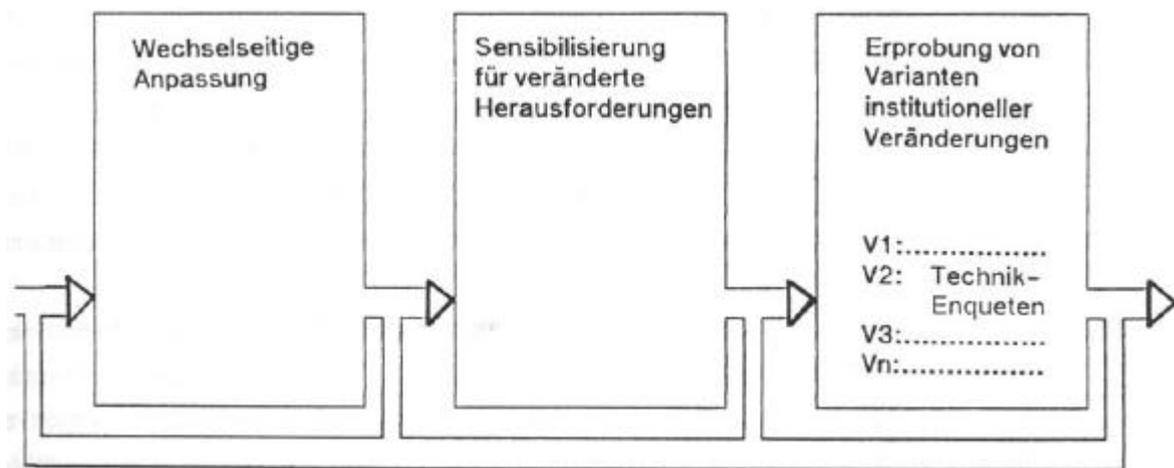
daß etwas in Reaktion auf veränderte Anforderungen geschehen muß. Sie schaffen erst das Klima, in dem praktische Erprobungen wie die TEK gedeihen können, wenngleich die Bilanz von dem, was erprobt, und dem, was dann realisiert, zu dem, was einmal ursprünglich geplant und vorge-dacht wurde, krass ausfällt. Aber ohne diese Visionen und ihre zum Teil utopischen Vorschläge gäbe es keinen Anschub zu praktischer Erprobung (120).

3.1.3. Folge: Wechselseitige Anpassung

Mit der Frage, ob und wie der Bundestag von den TEK, dieser mittlerweile erprobten Spielart parlamentarischer Arbeit, Gebrauch macht, wird schon der Übergang in ein weiteres Stadium markiert. Diesen Anschluß kann ich nur andeuten, nicht aber am empirischen Objekt beschreiben; seine Eigenschaften können folglich auch nur abstrakt und konjunktivisch genannt werden.

In diesem Stadium, das im Anschluß an die Erprobung einsetzt, steht in Form der TEK eine erprobte Möglichkeit institutioneller Veränderung zur Verfügung, die in unterschiedlichen Ausprägungen zum originären Bestandteil der Bundestagsstruktur werden kann. Mit der Wahl einer dieser Versionen von TEK würde sich der Bundestag in seiner Arbeitsstruktur an die veränderten Herausforderungen anpassen, andererseits wären mit den TEK auch Mittel und Wege verfügbar, die Anforderungen der politischen Umwelt auf seine gewachsenen und nunmehr ergänzten Arbeitsstrukturen hin zuzuschneiden. In diesem Stadium ginge also ein wechselseitiger Anpassungsprozeß vor sich, und die Version, die schließlich aus den differenzierten Möglichkeiten ausgewählt würde, diene dann als neue Grenze von Bundestag und Anforderungen, von System und Umwelt. Beides würde aneinander angepaßt, und damit wäre die Arbeitsfähigkeit des Bundestages auch unter veränderten Bedingungen gesichert. Dies würde dann in einen neuen Zyklus der Differenzierung und Selektion münden - immer begleitet von der drohenden Substitution durch funktionale Äquivalente, die mehr oder weniger glaubhaft versprechen, den Anpassungsprozeß an veränderte politische Bedingungen besser zu leisten. In einem Diagramm stellt sich der Evolutionsprozeß des Parlaments mit den drei skizzierten Stadien so dar:

Übersicht 39: Auflösungsgrad 1 - Stadien der Differenzierung und Selektion von Innovation



Ich werde im nächsten Abschnitt versuchen, diesen Differenzierungs- und Selektionsprozeß transparenter zu machen und die analysierten TEK in diese Entwicklung einzuordnen.

3.2. Erprobung möglicher Veränderungen des Bundestages - Beschreibung eines Stadiums der Evolution

Ich greife nun aus dieser Abfolge aus Differenzierung und Selektion von Varianten institutioneller Veränderungen lediglich ein Stadium heraus, die Erprobung von Varianten, und hier wiederum nur die Erprobung einer einzigen Variante, der TEK. Ein Vergleich mit anderen Varianten, wie z.B. Anhörungen oder Änderungen des Wahlrechts, wäre reizvoll, kann hier aber nicht geleistet werden.

3.2.1. Allgemeine Kennzeichen des Stadiums der Erprobung

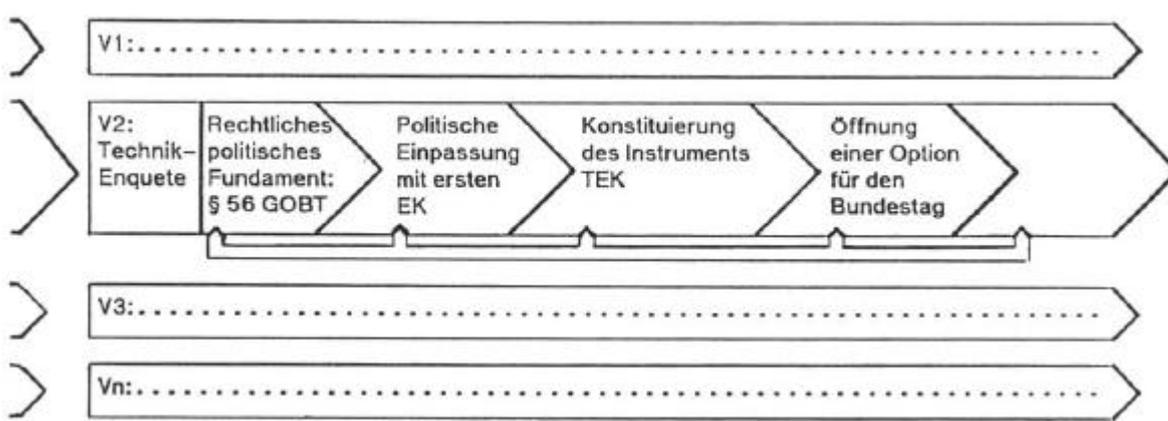
Innerhalb des evolutionären Musters bilden die einzelnen TEK Bausteine eines bestimmten Stadiums im Entwicklungsprozeß des Bundestages, in dem mögliche Veränderungen der Arbeitsstruktur des Bundestages in Reaktion auf veränderte politische Anforderungen differenziert und selektiert werden.

Dies geschieht vor allem in Form eines Reduktionsprozesses: Der während der Sensibilisierung aufgespannte Möglichkeitsraum wird schrittweise auf die Struktur des Parlaments zugeschnitten, bis sich aus der Menge an Erfahrungen eine organisatorische Variante herausbildet, bei der eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür besteht, daß die Funktion, für einen Ausgleich von Legitimationsdefiziten zu sorgen, in strukturverträglicher Weise erfüllt werden kann.

Dies kann nicht gradlinig und einheitlich passieren: Die Differenzierungen zeitigen oftmals einen negativen Lerneffekt, das heißt, sie signalisieren, daß eine bestimmte Richtung, etwa die unmittelbare Einbeziehung von Vertretern der Länder, nicht weiter zu verfolgen ist. Vieles muß auch wiederholt erprobt werden, da die Erfahrungen nicht gründlich genug aufgearbeitet worden sind. Vieles, was erprobt werden müßte, kann nicht oder nur in einzelnen Teilen erprobt werden. Viele Prämissen bleiben überhaupt ungeprüft. Dennoch ergibt sich so für die anschließende wechselseitige Anpassung eine Minderung des Risikos, da vieles bereits in der Erprobung ausgeschaltet werden kann.

Insgesamt ist die Erprobung also ein vielfältig zusammengesetztes Stadium, das nicht auf einen einfachen Nenner zu bringen ist. Der homogene Block des Stadiums der Erprobung aus der ersten Übersicht differenziert sich also nicht nur in einzelne Varianten, eine davon die TEK, sondern zerfällt bei größerer Auflösung auch in einzelne Etappen, für die sich Belege aus der empirischen Analyse der TEK anführen lassen.

Übersicht 40: Auflösungsgrad 2 - Etappen der Erprobung der Variante Technik-Enquete



Ich werde diese vier Etappen im Folgenden mit einigen Strichen skizzieren.

3.2.2. Etappe 1: Schaffung einer rechtlich-politischen Basis der Erprobung

Am Anfang des Erprobungsstadiums steht die Notwendigkeit, der Erprobung eine rechtlich-politische Basis zu geben, ein Fundament zu schaffen, so daß Erprobungen überhaupt zulässig sind. Dafür wurde im Falle der TEK mit der Einfügung eines neuen Paragraphen, der die Einrichtung von Enquete-Kommissionen regelt, in die Geschäftsordnung des Bundestages gesorgt. Damit ist eine rechtlich und politisch verträgliche Basis geschaffen worden, um mögliche Veränderungen auf

diese Art und Weise erproben zu können. Diese unaufwendige Lösung steht in einem deutlichen Kontrast zu dem visionären Potential aus der vorangegangenen Sensibilisierung, in der ganz andere Vorkehrungen erwogen wurden: Statt eine zweite Kammer des Bundestages einzurichten, wird ein Paragraph in die Geschäftsordnung eingefügt.

Aber dennoch ist auch in dieser Basis ein gutes Stück Innovation enthalten: Die Elemente Untersuchung, Ausschuß, Teilhabe externer Interessenvertreter, Beratung, Themenbezug und kontinuierliche Interaktion sind in einer dem Bundestag bislang unbekanntem Weise schöpferisch kombiniert. Diese Elemente in Form einer "Enquete-Kommission" als rechtlich saubere Möglichkeit in der Geschäftsordnung des Bundestages zusammenzubringen, bietet eine Fülle von Möglichkeiten für eine Erprobung, fügt sich aber durchaus in den gegebenen strukturellen Rahmen. Wie oben bereits ausgeführt, handelt es sich bei dieser Lösung via Änderung der Geschäftsordnung um eine aus Sicht der Parlamentsstruktur sozial verträgliche Erfindung. An dieser rechtlich-politischen Basis wurde lange gefeilt. Es gab zahlreiche Diskussionen um die Gestalt der normativen Absicherung. Insbesondere die vorgesehene Rolle für Nicht-Parlamentarier in einem parlamentarischen Gremium hat, auch ohne daß es schon zu praktischen Schritten gekommen wäre, in normativer Hinsicht Kopfzerbrechen bereitet. Dies verblieb aber alles im Rahmen des Tolerablen, so daß am Ende dieser Etappe eine strukturell verträgliche rechtlich-politische Basis für eine Erprobung zur Verfügung stand. Diese Basis mußte nicht die Form einer gesetzlichen Regelung annehmen, um die Erprobung tragen zu können. Die Pläne für ein Gesetz über Enquete-Kommissionen wurde nicht weiter verfolgt; allerdings wurde zu einem späteren Zeitpunkt der Paragraph der Geschäftsordnung erweitert. Doch auch dies ist eine inkrementale Fortschreibung geblieben, hat sich also in den Rahmen des strukturell Verträglichen gefügt.

Daraus konnte kein Anstoß zu einem Prozeß radikaler Innovation erwachsen: Die grundstürzenden Schlußfolgerungen, die aus den veränderten Anforderungen während des Stadiums der Sensibilisierung gezogen worden waren, hatte man längst abgesprengt. Übriggeblieben war ein Appendix zur Geschäftsordnung, auf dessen Basis Erprobungen stattfinden konnten. Das heißt, die Neuerung war konservativ, sie bewegte sich im Rahmen des Bundestages und bestätigte ihn. Die Visionen radikaler Strukturveränderungen fungierten als Schubkraft für die Lernprozesse, aber realisiert wurde eine sehr vorsichtige Neuerung (121). Sie reichte aber aus, um als Fundament die Erprobungen zu tragen, und sie hat sich als immerhin so attraktiv erwiesen, daß etliche Bundesländer eine entsprechende Regelung übernahmen.

3.2.3. Etappe 2: Erste Nutzung des Instruments Enquete-Kommission

Das Konzept der Enquete-Kommission brachte nicht nur in verfassungsrechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten mit sich, sondern bereitete auch in politischer Hinsicht Kopfzerbrechen, so daß bereits bei den ersten Versuchen die Dominanz der Parlamentarier gesichert wurde - über die Mehrheiten in den EK, über die Behandlung von Anträgen auf EK in den Ausschüssen, über die Hand-

habung der Informationsrechte einer EK. Die ersten Erfahrungen führten nicht zu normativen Veränderungen, aber auch nicht zu politischer Marginalisierung, sondern zu einer weiteren Anpassung des Instruments an die politischen Gegebenheiten im Bundestag. In den ersten EK - "Auswärtige Kulturpolitik", "Frau und Gesellschaft", "Verfassungsreform" - entwickelte sich ein gewohnheitsrechtlicher Kranz rund um den Paragraphen der Geschäftsordnung, ohne daß dies bereits speziell auf die hier interessierende Problemklasse zugeschnitten gewesen wäre. Kleinere Schwierigkeiten in der Nutzung wurden nach und nach behoben. Die Ergänzung des parlamentarischen Spektrums um das Instrument der EK wurde weiter ausgebaut und abgerundet.

3.2.4. Etappe 3: Konturierung des Instruments der Technik-Enqueten

In einer dritten Etappe wurde dieses mittlerweile gut in die Bundestagsstruktur eingepaßte Instrument der EK konfrontiert mit einer spezifischen Klasse von Themen: den oben beschriebenen Themen mit Technikbezug, die tückische Fragen aufwerfen und deren gesonderte öffentlichkeitsträchtige Behandlung auf eine ausreichende parlamentarische Basis zählen kann. Wenn diese Bedingungen gegeben sind, kann es zur Bildung einer Enquetekommission mit diesem speziellen Themenzuschnitt kommen

Auf diese Weise ergab sich Stück für Stück eine politische Sonderform der EK, die Technik-Enquete. Dabei tauchten neue und andere Schwierigkeiten auf: Z.B. stellte sich bei diesen Themen die Frage des externen Sachverständigen im Stab noch deutlicher; die Organisation der Konsensbildung und der inhaltlichen Aufklärung des Sachverhalts wurde zu einem komplexen Managementproblem; der Zugriff auf externe Informationsquellen gestaltete sich mühselig. Insgesamt zeigten sich aber keine unüberwindlichen Barrieren.

Alle diese Schwierigkeiten wurden nicht durch grundlegende normative oder politische Änderungen bewältigt, sondern durch weiteren Aus- und Anbau im Rahmen des Bestehenden. TEK gingen inkremental aus EK hervor. Die Kompetenzdecke blieb deshalb auch nach wie vor dünn. Vor allem blieben TEK und EK eine politische Randerscheinung.

Diese Etappe der Konturierung des Instruments der Technik-Enquete hatte ich in ihren einzelnen Erscheinungsformen, nämlich den einzelnen TEK, detailliert beschrieben: den fulminanten Start mit der KE8, die eher ernüchternde Fortsetzung mit der KE9, parallel dazu die TEK mit den negativen, aber in keiner Weise nutzlosen Erfahrungen, die IKT, und schließlich den sich andeutenden Normalfall, die GEN. So ergibt sich in dieser wechselnden Schattierung insgesamt eine deutliche Kontur des Instruments TEK.

3.2.5. Etappe 4: Öffnung der Option für den Bundestag

Im Zuge der Nutzung des Instruments EK für die spezifische Themenklasse ist also ein halbwegs konsistentes Gebilde entstanden, dessen Profil ich als "Technikbezogene Enquete-Kommis-

sion" beschrieben habe. Zwar hat dieses in sich konsistente Bild zahlreiche Leerstellen und nicht klar festgelegte Elemente: Es besteht z.B. keine einheitliche Meinung über die Rolle des Sekretariats, über die Zeitbegrenzung oder über die Verbindlichkeit der Auftragsformulierungen, aber es wird insgesamt doch eine spezifische, politikfähige Form der Problembearbeitung deutlich.

Damit bildet sich von Erfahrung zu Erfahrung stärker eine Option heraus. Die gemachten Erfahrungen bieten dem Bundestag die Möglichkeit, von einer den Anforderungen angemessenen neuen Art der parlamentarischen Problembearbeitung Gebrauch zu machen. Dem Bundestag wird eine an einzelnen Problemen erprobte Veränderung parlamentarischer Arbeit angesichts neuer Anforderungen angeboten. Damit kann sich das Potential der einzelnen TEK, das über das einzelne Problemfeld hinausgeht, entfalten, und der Bundestag kann als **Institution** von den Erfahrungen, die sich zu einem Muster parlamentarischer Arbeit verdichtet haben, Gebrauch machen. Diese andere Art der Problembearbeitung, wie sie in der KE8 und KE9, der IKT und der GEN deutlich wurde, hatte ich oben beschrieben.

Damit ist Entscheidungsbedarf für den Bundestag bzw. für seine Führungsgremien gegeben. Denn welchen Gebrauch er von dem vorgelegten Muster macht, ist durch die TEK nicht festgelegt. Grundsätzlich kann zwischen drei Richtungen entschieden werden: Der Bundestag kann sich dafür entscheiden, das Muster einer anderen Weise der Problembearbeitung vollständig zu verwerfen. Oder er kann sich dafür entscheiden, diese Art der Problembearbeitung zum generellen Modus seiner Problembearbeitung zu machen. Oder er entscheidet sich dafür, ausgewählte Teile der anderen Problembearbeitung zu übernehmen, also selektiven Gebrauch von dem offerierten Muster zu machen und dabei zugleich weiter die Option offenzuhalten, das Muster doch noch vollständig zu verwerfen oder ganz zu übernehmen.

Die letzte Richtung ist die einzig realistische: Sie würde bedeuten, daß der Bundestag einen den strukturellen Möglichkeiten und funktionalen Notwendigkeiten angemessenen Gebrauch von der differenzierten Variante macht und das Muster, das in den TEK erprobt wurde, selektiv nutzt. Ich werde die konkreten Möglichkeiten, die sich unter der Orientierung eines selektiven Gebrauchs ergeben, unten noch weiter differenzieren.

Damit bin ich an einer Schwelle der Entwicklung angelangt. Diesseits liegt die - abgeschlossene - Erprobung im Experimentierstadium, jenseits die Umsetzung. Diesseits liegt die Entlastung im Einzelfalle, jenseits die Strukturanpassung. Wie der Bundestag mit dieser Erprobung und ihrem Ergebnis, der erprobten Variante, umgeht, ist bereits Teil des nächsten Stadiums, der wechselseitigen Anpassung von Parlamentsarbeit und Herausforderungen. Mit den TEK hat sich der Bundestag - evolutionär gesehen - eine realistische Option geschaffen für kommende Belastungen und Anforderungen, die nicht fallweise gelöst werden, sondern durch Änderungen der Struktur beantwortet werden müssen. Die veränderten Anforderungen der politischen Umwelt und die darauf abgestellte Option werden also auch perspektivisch das Bild prägen.

3.2.6. Zusammenhang der Etappen: Überlappende Komponenten eines Prozesses

Diese Etappen folgen nicht mit der Trennschärfe von Stufen aufeinander, sondern verhalten sich eher wie Komponenten eines Prozesses, die sich zeitlich überlappen (122). So erfolgt auch während der Konturierung der Technik-Enquete als Instrument ein weiterer Ausbau des rechtlichen Fundaments, oder dieses wird zumindest diskutiert, etwa anhand des Informationsrechts. Und bereits während der ersten Nutzungen der EK deuten sich Grundzüge einer Option an.

Der Etappencharakter kommt dadurch zustande, daß sich im Zuge der Entwicklung dieses Stadiums das Schwergewicht von Komponente zu Komponente verschiebt: Zunächst liegt es auf Etappe 1, dann auf Etappe 2, bis schließlich die Option für den Bundestag geöffnet ist. Dadurch ergibt sich ein auch zeitlich strukturiertes Muster der Komponenten.

Diese Form des Zusammenhangs gilt im übrigen auch für das Verhältnis der Stadien untereinander: So sind bereits während der Erprobung erste Übertragungen von Erfahrungen auf die Parlamentsorganisation zu sehen; der Bundestag macht laufend, nicht erst im zeitlichen Anschluß an die Gesamtheit der TEK, selektiven Gebrauch von den Erfahrungen.

3.2.7. Zwischen Erprobung und Anpassung

Mit der Differenzierung neuer Möglichkeiten parlamentarischer Arbeit, mit ihrer Entwicklung, Erprobung und Reflexion erwächst dem Bundestag die Möglichkeit, auf veränderte politische Anforderungen mit institutionellen Veränderungen zu reagieren, bevor andere Institutionen sich als lernfähiger erweisen und Anteile der Funktionsleistung übernehmen. So betrachtet, entwickeln TEK eine mögliche Variante für den Strukturwandel des Parlaments, sie sind Teil einer veränderten Standortbestimmung des Bundestages angesichts gewachsener Herausforderungen. Diese Herausforderungen werden in Zahl, Breite und Geschwindigkeit noch zunehmen, und von daher ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß auf die Erfahrungen der TEK in zunehmenden Maße zurückgegriffen wird.

Weder die Erfahrung selbst noch ihre Nutzung ist ein homogener Prozeß. Schließlich wird der Status-quo parlamentarischer Tätigkeit berührt, und die Übernahme von Erfahrungen beeinflußt die gegebene Verteilung in der Menge der Themen, der Akteure und Prozesse. Von daher ist das, was ich hier in der Resultante geschildert habe, eine sehr widersprüchliche und sprunghafte Konstellation von Prozessen. Schon von daher setzt die Entwicklung einer Option in den TEK keinen Automatismus in Gang. TEK können mögliche Antworten des Bundestages auf die Herausforderungen im Labormaßstab entwickeln, Konzepte verwerfen, andere verbessern; sie können zeigen, daß die Variante im parlamentarischen Raum grundsätzlich machbar ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen, zB. den rechtlichen Bestimmungen. Aber sie können nur schwach das anschließende Stadium der wechselseitigen Anpassung strukturieren; sie können noch nicht einmal Entscheidun

gen über ihre eigene weitere Entwicklung treffen. Diese werden wenn, dann von den Organisationsspitzen des Bundestages getroffen werden, und zwar nach Maßgabe der funktionalen Notwendigkeiten und strukturellen Möglichkeiten. Ich werde im folgenden Abschnitt ausloten, welche Entscheidungen getroffen werden können und in welche Richtung der Bundestag dabei tendiert.

3.3. Am Beginn wechselseitiger Anpassung - Möglichkeiten der Veränderung

Für den selektiven Gebrauch der Erfahrungen mit TEK kristallisieren sich vier Möglichkeiten heraus, wie der Bundestag seine Veränderung angesichts zunehmender Anforderungen anlegen und die mit TEK gemachten Erfahrungen selektiv politisch umsetzen kann. Auf die Frage, wie die Erprobung in eine Neuerung umgesetzt wird, welche institutionelle Konfiguration sich ergeben könnte, sind vier Antworten möglich:

- Technik-Enquete als Regelfall: Konsolidierung
- Technik-Enquete als Reserve: Status-Quo
- Technik-Enquete als Auftakt zu einer Apparatbildung: Dauereinrichtung
- Technik-Enquete als Umweg: Reform der Ausschüsse.

Ich werde diese vier Möglichkeiten kurz schildern. Da die Veränderungen sich erst in Umrissen abzeichnen (123), kann ich nur Wahrscheinlichkeiten abschätzen und mögliche Folgen benennen.

3.3.1. Technik-Enquete als Regelfall: Kontrollierter Ausbau der Technik-Enqueten

Einer ersten Möglichkeit zufolge würde die Instanz der TEK zu einem Regelfall parlamentarischer Arbeit werden. Statt der ab und an gewählten Ausnahme nähme die Nutzung der TEK den Charakter eines Normalfalles an. Zwar wären die Probleme nach wie vor solche, die in der Ausschußroutine nicht hinreichend bearbeitet werden können, aber die TEK avancierten zum konsolidierten Regelfall, in dem diese Problemklasse regulär bearbeitet würde. TEK dienten dann als flexible Variante der parlamentarischen Struktur. Dies hat eine Reihe von Implikationen.

a) Entsprechend einem zu vermutenden Zuwachs an Herausforderungen der beschriebenen Art nähme die Nutzung des Instruments rein quantitativ zu. Dies impliziert auch ein qualitatives **Wachstum**, zum Beispiel, was die Größe der Stäbe oder was den Mitteleinsatz angeht. Es dürfte auch zur Herausbildung von Spezialisten kommen, etwa Personen in den Fraktionen, im wissenschaftlichen Dienst und außerhalb des Parlaments, die sich auf TEK-Tätigkeiten kaprizieren. Es würde folglich eine Karrieremöglichkeit für Aufsteiger mit Querschnittsqualifikationen und mit einem Faible für vertrackte Probleme gebahnt. Damit könnte langsam eine Art TEK-spezifischer

Akteursbasis entstehen. Auch aus den bislang "zugeknöpften" Bereichen wie äußere Sicherheit, Arbeit und Soziales, würden Themen an TEK delegiert. Äquivalente wie Anhörungen oder Gutachten würden vermehrt in einem TEK-Zusammenhang genutzt. Auch tückische Fragen mit schwachem Technikbezug würden auf der Basis der Erfahrungen mit TEK bearbeitet, soweit dies auf eine politische Basis rechnen kann.

Alles dies liefe auf die Herausbildung einer eigenen Organisationsgeschichte hinaus, in der eine gewisse Schwerkraft der gewachsenen Organisation entsteht (124). Es würde sich eine geregelte, aber keine autonome Verfahrensweise etablieren.

b) Dies aber unterläge auch weiterhin der **Kontrolle**. Zwar dürfte die Resistenz gegenüber raschen Instrumentalisierungen zunehmen, aber eine Eigendynamik würden die parlamentarischen Kontrollorgane zu verhindern versuchen, indem zentrale Kompetenzen weiterhin einer Selbstbestimmung von TEK entzogen blieben: Diskontinuität, keine eigenständige Entscheidung über Fortsetzung, Mittelzuteilung von Fall zu Fall, Veränderungsmöglichkeit des Antrags im Ausschuß.

c) Das Wachstum bliebe kontrolliert und es würde weiterhin neue und andere Schwierigkeiten auf, die weitere Entwicklungen notwendig und möglich machen. Ein Engpaß wäre zum Beispiel das Verfahren zur Einspeisung von Ergebnissen einer TEK in die Ausschüsse. Eine Konsolidierung der TEK würde vor allem ein konsolidiertes Verfahren in der Beratung, Mitberatung und Umsetzung erfordern.

Ein weiterer Engpaß wäre die Höhe der Haushaltsmittel. Eine Konsolidierung der TEK würde Mittel von den Ausschüssen abziehen, da TEK mit ihren externen Mitgliedern, den Reisen, dem Sekretariat und den Gutachten bzw. Anhörungen erhebliche Mittel binden. Um leistungsfähige Stäbe zu bilden, müßten kurzfristig Experten an den Bundestag geholt werden können. In Fortführung der bisherigen Erfahrungen müßten bei einer Konsolidierung haushalts- und personalrechtliche Möglichkeiten, aber auch eine innerorganisatorische Basis in der Bundestagsverwaltung geschaffen werden. Eine weitere Möglichkeit der Konsolidierung wären institutionelle Kooperationsverträge, zum Beispiel mit den Tarifparteien über Abordnungen von Stabsmitarbeitern.

Eine kontrollierte Konsolidierung würde geeignete Instrumente erfordern: Die Verteilung der Haushaltsmittel auf die anstehenden TEK müßte innerfraktionell geregelt werden; die Arbeit der verschiedenen parallel laufenden TEK müßte auf einer höheren Ebene koordiniert und zeitlich strukturiert werden.

Auch innerhalb der TEK würden sich bei der Arbeitsorganisation Engpässe zeigen: Die Frage der stellvertretenden Teilnahme, insbesondere bei Parlamentariern, wäre zu klären; ebenso die Rolle von Unterkommissionen.

d) Alle diese Engpässe gäben Gelegenheit zu weiterer Entwicklung. Mit der Konsolidierung ihrer Tätigkeit und der Beseitigung der genannten Engpässe würde den TEK die Gelegenheit gegeben, ihre **Funktionen** wahrzunehmen und **noch auszubauen**. Es würden ständig anhand der Erfahrungen aus dem Modell TEK Übertragungen in die anderen parlamentarischen Bereiche stattfinden,

also ständig Lernprozesse initiiert. Dies aber wäre nicht mehr aus einer gelegentlich stattfindenden Ergänzung des Parlamentsbetriebs aus, sondern nur von einer regulären Schiene der Parlamentsarbeit zu bewerkstelligen. Damit rückt die TEK von der Peripherie mehr in die Mitte des parlamentarischen Netzwerks, aber sie behielte ihre Grundprinzipien bei. Von daher zöge also in den Kern der Parlamentsorganisation ein horizontales Element ein und würde nicht mehr nur am Rande vorgehalten.

Die Verstetigung wäre mit **funktionalen** Verschiebungen verbunden: So würde die kurzfristige Entlastung in vielen Fällen nicht mehr möglich sein, da der Vorteil der Abschiebung von Themen, Akteuren und Prozessen an die parlamentarische Peripherie wegfiel. Dafür würden andere Funktionen der TEK als einem Regelfall zufallen.

Über diese wechselseitigen innerparlamentarischen Veränderungen hinaus würde eine TEK als Regelfall auch andere organisatorische Entwicklungen außerhalb des Bundestages beeinflussen: die Weiterentwicklung anderer Parlamente, zum Beispiel auf Landesebene, und auch die Entwicklungen an anderer Stelle des Regierungssystems, zum Beispiel in denjenigen Institutionen, die interministerielle Verflechtung oder die Verflechtung von Bund und Ländern zu besorgen haben.

3.3.2. Technik-Enqueten als Reserve: Beibehaltung des Status-Quo

Eine weitere Handlungsmöglichkeit besteht für den Bundestag darin, keine Ausweitung der Instanz oder andere Konsequenzen vorzusehen, sondern es bei dem gegenwärtigen Zustand weitgehend zu belassen. Hinter der Wahl dieser Möglichkeit steht das Kalkül, daß man den Herausforderungen ohne weitere strukturelle Veränderungen wird gerecht werden können (125). Das nächste Stadium nach der Erprobung würde demgemäß eine weitgehende Anpassung der Herausforderungen an das Parlament und wenig Anpassung des Parlaments an die Herausforderungen beinhalten. Nicht auszuschließen ist also die Beibehaltung der jetzigen Konstellation - ungeachtet eines wachsenden Problemdrucks.

Da Macht mit Karl Deutsch auch definiert werden kann als die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen (126), ist eine Immunisierung gegenüber neuen Anforderungen und gegenüber neuen Möglichkeiten eine durchaus realistische Entwicklung angesichts der starken Mauern der Institution Parlament (127). Das bedeutet, die durch TEK geöffnete Möglichkeit würde auch weiterhin nur aufgrund kurzfristiger Entlastungseffekte wahrgenommen; die Funktionsleistung der Strukturanpassung des Bundestages würde blockiert. TEK würden lediglich als Reserve vorgehalten. Dies schließt nicht aus, daß partielle Lerneffekte erzeugt werden können, z.B. daß in TEK erprobte Entwicklungselemente, wie eine veränderte Arbeitsform, parlamentsadäquate Umformungen von Themen oder in TEK sozialisierte Akteure, an anderer Stelle im Organisationsgeflecht des Parlaments verwendet werden. Es käme zu einer Vielzahl kleiner Innovationen, die auf diese Weise eine Übertragung der TEK-Erfahrungen in die parlamentarische Organisation realisieren. Der Übertragungsmodus gewänne dadurch an Kontinuität, bliebe aber auf dem bislang vorliegenden Niveau.

Auch wenn sich der Bundestag nicht entschließt, die TEK zu konsolidieren, kann er auf diese Weise die Option aufrechterhalten.

Der Status-Quo bedeutet aber eine schärfere Konkurrenz mit externen Institutionen, da sich die Schere zwischen parlamentarischer Leistungsfähigkeit und gewachsenen Herausforderungen weiter öffnet. Damit vergrößert sich die Chance für Äquivalente zum Parlamentsbetrieb.

3.3.3. Technik-Enqueten als Auftakt zu einer Apparatbildung: Parlamentarische Technikfolgenabschätzung

Dritte Möglichkeit: Im Rückblick könnten sich TEK als die Vorstufe einer eigenständigen Einrichtung innerhalb des Bundestages erweisen. TEK würden zwar auch in weiteren Legislaturperioden ein Instrument am Rande des Bundestages bleiben, die meisten ihrer Aufgaben im Technikbereich würden aber überführt in eine Einrichtung des Parlaments, die in Thematik, Struktur und Funktion ein eigenes Profil gewinnt (128).

Diesen Weg hat die erste Enquete-Kommission "Technikfolgenabschätzung" (129) vorgeschlagen bzw. selbst zu beschreiten versucht (130). Ihr Vorschlag läuft in aller Kürze darauf hinaus, daß eine Einrichtung beim Bundestag geschaffen wird, die aus einer Kommission, zusammengesetzt aus Sachverständigen und Abgeordneten, sowie aus einem Stab von Wissenschaftlern besteht. Die Kommission definiert die Themen mit Technikbezug, die behandelt werden sollen, und der Stab organisiert die Bearbeitung (131).

Eine solche Entscheidung führt auf den Weg des organisatorischen Wachstums auf der Basis von Eigendynamik: Die Herausbildung eines Apparates gäbe den entsprechenden Schwung, die Notwendigkeit seiner Auslastung sorgte auch im weiteren für stetigen Zuwachs an Aufgaben und Kompetenzen. Damit wäre zugleich weiterer Entwicklungsaufwand impliziert: Die Bildung und Stabilisierung eines Apparats, eines neuen strukturellen Bestandteils des Bundestages, erforderten die Überwindung zahlreicher Barrieren und damit Mittel und Wege, um die Barrieren zu überspringen oder zu umgehen.

Damit schwänge die Evolution, die mit EK begonnen hatte, in einen neuen Zyklus ein, in dessen Verlauf Engpässe neuer Qualität überwunden würden und an dessen vorläufigem Ende eine etablierte Organisation im Rahmen des Bundestages stünde, die einen großen Teil der Funktionen von TEK und einige ihrer Strukturmomente übernommen hätte. Ein Teil der Funktion würde auch dann noch bei den TEK verbleiben, die als Reserve am Rande des Parlaments vorgehalten würden, während ihre Fortsetzung als Apparat ein gutes Stück weiter im Zentrum des Bundestages angesiedelt wäre.

3.3.4. Technik-Enquete als Umweg: Reform der Ausschubarbeit

Zu einem gut Teil ist der Aufstieg der Technik-Enqueten darauf zurückzuführen, daß die Ausschüsse - insbesondere der Ausschuß für Forschung und Technologie - nicht in der Lage waren, die zusätzlichen Anforderungen zu bewältigen.

Es bietet sich nun nach all den gemachten Erfahrungen dem Bundestag die Möglichkeit, zumindest einen Teil dieser Erfahrungen umzusetzen in eine Reform der Ausschubarbeit und damit einen Teil der Gründe für die Einrichtung von Technik-Enqueten obsolet zu machen (132).

Dies ist nicht gleichzusetzen mit der Schaffung eines eigenständigen Apparats, denn eine Reform der Ausschubarbeit würde deren grundlegende Struktur beibehalten. Es ist auch nicht gleichzusetzen mit einer Status-Quo-Lösung, denn eine Reform würde, sofern sie diesen Namen verdient, über einzelne partikulare Lerneffekte hinaus einiges an der Ausschubarbeit verändern.

Die Technik-Enqueten wären sozusagen der Umweg, den die Bundestagsorganisation genommen hätte, um eine Veränderung des Ausschußbereichs herbeizuführen. Das, was sich als Technik-Enqueten an Anforderungen ausgeprägt hätte, würde nun in die - veränderten - Ausschüsse zurückgenommen.

3.3.5. Unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten - unterschiedliche Folgen

Welche Folgen wären jeweils mit diesen vier Möglichkeiten für den Bundestag verbunden? Antworten auf diese Frage sind bereits angeklungen, ich will sie aber in aller Kürze noch einmal explizit zusammenstellen.

a) Folgen der Entscheidung für den Ausbau zum Apparat

Bei einer Entscheidung für den Ausbau der TEK zum Apparat entstünde eine Organisation, die von Eigendynamik getragen wäre. Eine Einrichtung des Bundestages mit Aufgaben der Technikfolgenabschätzung wäre von den Machtzentren des Bundestages nicht mehr unter allen Umständen steuerbar. Es entstünde ein eigenständiger Komplex; nicht autonom, aber mit eigenen Bedingungen und Notwendigkeiten, die respektiert werden müßten, wenn man an einer produktiven Tätigkeit dieser Institution, an ihren Möglichkeiten, interessiert ist. Diese Möglichkeiten wären sicherlich geeignet, einigen der Herausforderungen adäquat zu begegnen.

Bei einer Entscheidung für den Ausbau zum Apparat würde man so einen Verlust an interner Steuerbarkeit in Kauf nehmen, um den Bundestag gegenüber den gewandelten Anforderungen leistungsfähiger zu machen.

b) Folgen einer Entscheidung für den Status quo

Sollte der Bundestag sich mehr oder weniger explizit für den Status quo entscheiden, so ist die Entwicklung damit nicht abgeschlossen. Denn dann hätte der Druck veränderter Anforderungen an parlamentarische Arbeit noch kein Ventil gefunden. Zwar hätte sich das Parlament in gewisser Weise immunisiert, aber die funktionale Leistung, die Legitimation, muß auch unter den gewachsenen Herausforderungen erbracht werden. Durch den Stillstand beim Bundestag kämen vermehrt andere Institutionen ins Spiel. Die Entscheidung für den Status-Quo würde die Ausgangsbedingungen für funktionale Äquivalente außerhalb des Bundestages verbessern. Diese anderen Institutionen würden vielleicht ihrerseits auf Erfahrungen der TEK zugreifen, könnten aber den Herausforderungen deshalb besser begegnen, weil sie nicht von den organisatorischen Zwängen der Institution Bundestag eingeengt wären. Sie könnten von daher den Herausforderungen adäquater begegnen. Hier ist vor allem an die Publikumsmedien zu denken: Ein funktionales Äquivalent für einige parlamentarische Beiträge zur Legitimation bilden auch derzeit schon die Fernsehdebatten im Zuge von personen- und sachbezogenen Auseinandersetzungen wie Wahlkämpfen oder Kontroversen um politische Brennpunktthemen. Auch Kommunikationsformen, die sozialen Bewegungen näher stehen, als es das Parlament tut, also direkte, schwächer formalisierte und weniger von Traditionen belastete Formen, wie z.B. die Kirchentage, könnten in Folge dieser Entscheidung ein weiteres Stück parlamentarischen Bodens übernehmen. Legitimation würde für einen gewissen Teil der Herausforderungen nicht mehr über das Parlament geleistet, da der Bundestag sich bei dieser Frage für die Aufrechterhaltung des Status-Quo entschieden hat.

Bei einer Entscheidung für den Status-Quo würde man so einen politischen Positionsverlust des Bundestages in Kauf nehmen, allerdings den Bundestag als Organisation kontrollier- und überschaubar halten.

c) Folgen einer Entscheidung für die Reform

Nicht alle Momente, die zu der Einrichtung von TEK geführt haben, wären bei einer Reform des Ausschußwesens zu berücksichtigen, ohne daß dabei die Grundstrukturen des Bundestages tangiert würden. Sicherlich ist eine ganze Reihe kognitiver Leistungen der Technik-Enqueten auch in einer veränderten Ausschußarbeit zu erbringen. Aber z.B. die legitimationsnotwendige Einbindung von Außenstehenden wäre auch durch eine veränderte Ausschußarbeit nicht zu gewährleisten. Zum anderen würden nicht alle Ausschüsse und nicht alle Beteiligten gleichermaßen die Notwendigkeit von Reformen sehen und auf diese Entscheidung setzen. Diese Entscheidung tendiert folglich dazu, eigentlich zu einer Entscheidung für den Status-Quo zu werden, die sich nur in ihren Anfängen anders drapiert.

Von daher werden sich die funktional notwendigen Leistungen, die auch durch eine reformierte, aber in den Grundzügen gleichbleibende Ausschußstruktur nicht erbracht werden können, andere strukturelle Wege suchen - innerhalb und außerhalb des Bundestages.

d) Folgen einer Entscheidung für den Regelfall

Sollten TEK zum konsolidierten Regelfall werden und damit Schienen quer zu den Ausschüssen gelegt und regelmäßig befahren werden, verlören TEK den Charakter des Randständigen. Sie würden Teil des routinierten parlamentarischen Handelns. Strukturell und funktional wäre die Übernahme der TEK als Regelfall mit einer Veränderung der TEK **und** des Bundestages verbunden. Der Bundestag gewänne eine neue Variante routinierter Problembearbeitung, verlöre aber eine Ausnahmeposition; die TEK gewännen an Konsolidierung, rückten stärker ins Zentrum und verlören damit ihren Avantgardecharakter.

Damit aber ist die Bewegung in Folge der Entscheidung für den Regelfall noch nicht vollständig beschrieben, denn der Bundestag kann weder unter kurz- noch unter langfristigem Blickwinkel auf eine vorgelagerte Bastion verzichten. Wenn TEK näher an den Kern parlamentarischen Handelns rücken, dann ergibt sich aus der Logik des Gesamtzusammenhangs, daß, je weiter sie es tun, die strukturelle Peripherie von neuen Ansätzen ausgefüllt werden müßte, die auf neue Herausforderungen mit entsprechenden Funktionsleistungen reagieren. Ein stetiger Lernprozeß bliebe dadurch gewahrt, daß die Avantgarderolle von - den nunmehr "etablierten" - TEK auf neue Auffangmechanismen an der Peripherie überginge. Sollte dies der Bundestag nicht tun, sollte er aus welchen Gründen auch immer keine neue Peripherie herausbilden, so könnte der Auffangmechanismus an parlamentsexterne Institutionen übergehen.

Bei einer Entscheidung für den Regelfall nähme man so eine erhebliche innerparlamentarische Umorganisation in Kauf.

3.3.6. Tendenz: Konsolidierung und Reform

Welche der der Möglichkeiten sich letztlich durchsetzt, welchen Weg der Bundestag wählen und welche Folgen er dabei in Kauf nehmen wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt erst in Umrissen sichtbar. Eine grundlegende Entscheidung allerdings ist gefallen: Der Bundestag hat sich explizit gegen eine Apparatbildung ausgesprochen (133). Die Gründe dafür waren z.T. bereits in den Stellungnahmen zum Vorschlag der ersten Technikfolgen-Enquete genannt worden (134). Systematisch waren sie in Anhörungen der zweiten Technikfolgen-Enquete zur Sprache gekommen: Der entscheidende Einwand war, daß mit dem "Lenkungsgremium" eine Einheit außerhalb der Entscheidungsstruktur des Bundestages geschaffen würde. Die Entscheidungsstruktur des Bundestages wird getragen durch das Plenum einerseits und die Fachausschüsse, die Fraktionen und Fraktionsarbeitsgruppen bzw. -kreise andererseits. Das projektierte "Lenkungsgremium" fällt aus dieser Struktur heraus.

Gegen diese organisatorische Lösung wird mit unterschiedlichen Nuancen argumentiert: Ein Argument gegen ein aus der Struktur gehobenes "Lenkungsgremium" geht dahin, daß Initiator und Adressat der in Auftrag zu gebenden Technikfolgenabschätzungs-Studien dann nicht die Fachaus-

schüsse seien (135). Gerade dort aber werde das Wissen benötigt, gerade die Fachausschüsse seien von den strittigen Sachverhalten überfordert.

Ein weiteres Argument gegen den Vorschlag geht dahin (136), daß hier ein verfahrensrechtlich mehrfach privilegiertes Gremium geschaffen würde: Es soll **Selbstbefassungsrecht** haben, d.h. es soll sich die Themen aussuchen können, über die es Vorlagen erstellt. Bis 1969 wurden sogar den Ausschüssen ihre Gegenstände zugewiesen, sie wurden explizit vom Plenum beauftragt. Auch nunmehr beschränkt sich das Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse auf ihren Geschäftsbereich (137). Das geplante Gremium soll außerdem **Beschlußempfehlungen** an das Plenum geben dürfen, also nicht nur Berichte und Empfehlungen abgeben, die man zur Kenntnis nehmen kann, sondern Vorlagen, über die im Plenum abgestimmt werden muß. Dies ist ein Recht, das nur federführende Ausschüsse für ihnen explizit überwiesene Sachverhalte haben. Dadurch bekämen die parlaments-externen Mitglieder direkten Einfluß auf die Tagesordnung des Bundestages (138).

Dies hätte zwei Folgen: Einmal würde die Aktivität eines privilegierten, aber querstehenden Gremiums zu Unruhe und Aufgeregtheit im parlamentarischen Entscheidungsprozeß führen (139). Damit wäre ein zusätzlicher Risikofaktor gegeben und die Steuerungsfähigkeit für die Fraktionsführungen verringert. Zum anderen würde es für die spezifischen Anliegen bedeuten, daß alle Instanzen, die mit der Materie ansonsten befaßt wären, nicht im bisherigen Maße an Beratung und Beschlußfassung beteiligt werden könnten. Ausschüsse und Arbeitskreise würden von allen Etappen überrascht, vielleicht sogar erst im Plenum mit dem Sachverhalt konfrontiert; sie müßten sich übergangen fühlen und könnten ihre Position nicht in gewohnter Weise einbringen. Sie würden darauf mit Verzögerung, Verschleppung und Verhinderung reagieren. Dies hätte den Effekt, daß das Ergebnis der Beratung und Beschlußfassung des "Lenkungsgremiums" nicht in die Arbeit des Bundestages eingehen würde (140). Kurz: Diese Konstruktion, Bildung eines "Fremdkörpers", brächte irreparable Koordinierungsmängel mit sich. Es sei eine Illusion, wenn man anläßlich der Technikfolgenabschätzung die Struktur des Parlaments aufbrechen wolle; man müsse die neuen Elemente in die Struktur "einbauen" (141).

Aus den Verlautbarungen im Zuge dieser Diskussion (142) ergab sich als Gegenmodell schlicht eine Kombination aus zwei Dingen:

- Festhalten an den Enquete-Kommissionen (143), insbesondere dort, wo Abgeordnete verschiedener Ausschüsse unmittelbar einbezogen und wo offene und übergreifende Fragen behandelt werden sollten.
- Initiierung und Verarbeitung von wissenschaftlichen und entscheidungsvorbereitenden Technikfolgenabschätzungs-Studien durch die Fachausschüsse, insbesondere durch den "grundsätzlich für TA-Prozesse zuständigen" Fachausschuß, den Ausschuß für Forschung und Technologie (144).

Damit hatte der Vorschlag der TA10, der auf die Einrichtung einer eigenständigen Kapazität hinausgelaufen wäre, keine politische Überlebenschance. Stattdessen hat der Bundestag in der laufenden 11. Legislaturperiode zwei Richtungen verfolgt, die sich aus den genannten Argumenten ergeben:

- Konsolidierung der TEK - In der 11. Legislaturperiode wurden neben der erwähnten Enquete-Kommission zur Technikfolgenabschätzung vier weitere EK eingesetzt, deren Themen den oben genannten Kriterien entsprechen, die also unter einen erweiterten Begriff "Technik-Enquete" fallen. Dies waren die Enquete-Kommissionen zu AIDS, zu globalen Klimaveränderungen, zur Reform der Krankenversicherung und zur Zukunft der Bildung (146). Alle vier greifen kontroverse Modernisierungsschübe auf, von denen die parlamentarische Routine überfordert ist und deren gesonderte Thematisierung parlamentspolitisch opportun war. Die Technik-Enquete in diesem erweiterten Sinne ist mit dieser Legislaturperiode zu einem Normalfall der Bundestagsarbeit geworden (147).
- Reform des Ausschußwesens - Der Bundestag hat den Mehrheitsvorschlag der TA11 angenommen (148), demzufolge der Ausschuß für Forschung und Technologie sich in seiner Bezeichnung um den Bereich "Technikfolgenabschätzung", in seiner Kompetenz um das Recht, Technikfolgenabschätzungsprozesse durchzuführen, in seiner Organisation um Unterausschüsse zu den einzelnen Technikfolgenabschätzungsprozessen und in seiner Ausstattung um einen weiteren Sekretär ergänzt (149). Erarbeiten soll die Analysen weitgehend selbständig eine kompetente Institution, die ein vom Bundestag finanziertes Technikfolgenabschätzungsinstitut für diese Zwecke gründet und die über eine Ausschreibung gewonnen wird. Die Arbeit dieser Institution ist zunächst auf drei Jahre befristet; dafür stehen im Jahre 1990 ca. 2,5 Mill.DM zur Verfügung (150). Über diese institutionelle Erweiterung ist zusätzliche Kapazität für den Bundestag, zumindest zur Befriedigung seiner kognitiven Bedürfnisse, geschaffen worden (151).

Die Konstellation der institutionellen Faktoren hat eine solche Entscheidung des Bundestages nahegelegt, und ich will dies mit vier Argumenten plausibel machen.

a) An dieser zweifachen Entscheidung dürfte auch auf Dauer festgehalten werden, da damit die Funktionsleistung der TEK in einer gesicherten und **strukturverträglichen Form** weitergeführt wird. Auch diese Lösung tangiert in gewisser Weise das parlamentarische Kräfteverhältnis, aber nicht in so eklatantem Ausmaß wie ein eigenständiger Apparat (152).

b) Die eingeschlagene Entwicklung entspricht den **Interessen** derjenigen, die innerhalb und außerhalb des Bundestages auf Veränderungen drängen. Abgeordnete, Sachverständige, Wissenschaftler aus den Stäben können sich von einem Ausbau einiges erhoffen und zwar mehr als von anderen, durchaus gängigen, aber dafür auch stark befahrenen Pfaden des Aufstiegs. Diesen Interessen wird mit dem Organisationsvorschlag Genüge getan. Nicht auszuschließen sind Rivalitäten zwischen beiden Momenten der Entwicklung. Es ist durchaus denkbar, daß nun die Themen mit Technikbezug im engeren Sinne vom erweiterten Ausschuß für Forschung und Technologie besetzt und nicht mehr in Form von Technik-Enqueten bearbeitet werden.

Der Druck durch Herausforderungen und Akteure war groß genug, um Veränderungen herbeizuführen; er war aber nicht groß genug, um gegen den Widerstand der Bundestagszentren einen Apparat durchzusetzen, und er war nicht klein genug, um die Verteidiger des Status-Quo einfach gewähren zu lassen.

c) Für die eingeschlagene Richtung spricht zum dritten, daß sie in der **Kontinuität** der bisherigen Entwicklung liegt.

So dehnten bereits die einzelnen TEK ihren Handlungsraum in die nächste Legislaturperiode hinein aus und versuchten zumeist, ihre Wiedereinsetzung zu präjudizieren. So wurde und wird

Stück für Stück eine Organisationsgeschichte geschaffen. Die inhaltliche Spezialisierung auf eine besondere Themenklasse, die personelle Auswahl, der infrastrukturelle Unterbau, Gewohnheitsrechte und Präzedenzfälle - dies alles fügt sich zu einem TEK-spezifischen Muster, das in Richtung Konsolidierung drängt.

Diese Organisationsgeschichte ist allerdings vielfältig gebrochen. Vor allem die Diskontinuität hat dazu geführt, daß die Geschichte aus einzelnen Abschnitten besteht, die wechselnden politischen Erfordernissen unterlagen. Auf die Verfügbarkeit für wechselnde Zwecke, mal der Opposition, mal der Regierung, ist größerer Wert gelegt worden als auf die Entwicklung einer zusammenhängenden Geschichte. Alles, was sich als Garant für die Ausbildung von Organisationsidentität hätte erweisen können, wie das Themenprofil oder die Kontinuität von Mitgliedern in Kommission und Stab - alles dies wechselte von Legislaturperiode zu Legislaturperiode. Vorherrschend also ist nach wie vor die Diskontinuität in Zweck, Thema, Akteur und Stil. Es ist bislang deshalb nicht zur Ausbildung einer eigenen Organisationsidentität gekommen, die eine Selbsterhaltung über die wechselnden Erfordernisse hinweg garantieren und einen Schutz vor überdimensionierten Anforderungen bilden könnte.

In der Kontinuität der bisherigen Entwicklung liegt also eine Entscheidung für die Diskontinuität bei den TEK. Sie bleiben eine Folge aus einzelnen Enquete-Kommissionen. Dies wird ergänzt um ein kontinuierliches Moment, den Ausbau des Ausschusses für Forschung und Technologie.

d) Damit ist implizit ein viertes Argument genannt: die nunmehr eingeschlagene Richtung läßt sich aus der Tradition des Bundestages entfalten, sie läßt sich also **inkremental** gestalten. Ein Apparat hätte explizite Entscheidungen zur Voraussetzung, die Widerstand hervorrufen würden. Der Status quo würde ein vollständiges Ausblenden aller weitergehender Initiativen erfordern, und auch dies hätte Kontroversen zur Folge.

3.3.7. Fazit: Wechselseitige Anpassung

Welchen Weg auch immer der Bundestag in diesem Falle gehen wird (153), es wird sich eine wechselseitige Anpassung von Herausforderungen **und** Bundestagsorganisation ergeben. Dabei können auch bei den weiteren Entscheidungen die Gewichte unterschiedlich verteilt werden. Entweder überwiegt die Anpassung der Herausforderungen an die Struktur des Bundestages, und es wird versucht, aus tückischen Fragen Routineaufgaben zu machen, ohne viel an der Struktur ändern zu müssen. Oder es überwiegt die Anpassung der Struktur an die veränderten Herausforderungen.

Maßstab der Bewertung der getroffenen wie auch weiterer Entscheidungen sollte die Funktionsleistung sein: Welche Entscheidung ist besser als andere geeignet, auch bei schwierigen Fragen die politisch notwendige Legitimation zu gewährleisten; und zwar eine Reproduktion von Legiti-

mität, die durch das Parlament als der Institutionalisierung der daraufhin ausgebildeten Verfahren erfolgt.

Die wechselseitige Anpassung soll zu einer Verbesserung der Funktionsleistung führen, und am Beitrag daran sind die Entscheidungsalternativen zu bewerten. Entscheidungen fallen nach Maßgabe der funktionalen Notwendigkeiten und nach Maßgabe der strukturellen Möglichkeiten: Welche Entscheidung ist strukturverträglich, welche ist mit den gegebenen hierarchischen, sachlichen und zeitlichen Strukturen noch zu verbinden? (154)

Damit ist die Verbindung vom Evolutionsaspekt zum Funktions- und zum Strukturaspekt geschlossen, und die einzelnen Stadien werden zu einer Abfolge von Versuchen, die Strukturierung der parlamentarischen Arbeit unter dem Gesichtspunkt der Funktionalität mit den Veränderungen der Umwelt zu koordinieren. Aus diesem Dreiklang von Struktur, Funktion und Evolution habe ich in diesem letzten Schritt zur Verallgemeinerung der Erfahrung den evolutionären Aspekt nach vorne gekehrt und gesondert betrachtet. Nun liegen alle Bestandteile eines allgemeinen Begriffs der Technik-Enquete vor.

4. Ein allgemeiner Begriff der technikbezogenen Enquete-Kommissionen - Zum Zusammenhang von funktionalem, strukturellem und evolutionärem Aspekt

4.1. Die Aspekte rekapituliert

Bevor ich ein gemeinsames Muster der Aspekte herauszuarbeiten versuche (155), will ich die TEK unter den einzelnen Aspekten noch einmal zusammenfassend darstellen. Ich beginne mit dem zuletzt behandelten Aspekt.

4.1.1. Technik-Enqueten unter evolutionärem Aspekt: Ein vorläufiger Abschnitt in der Modernisierung des Bundestages

TEK sind eingebettet in die Evolution des Bundestages. Wie alle Evolutionen ist auch diese ein komplexes Geflecht von Differenzierungs- und Selektionsprozessen. In unserem Zusammenhang ist vor allem der Versuch des Bundestages von Belang, seine tradierte Struktur an veränderte Umweltbedingungen anzupassen, bevor seine Funktionsleistung weiter von anderen politischen Institutionen substituiert wird, bevor also leistungsfähigere Institutionen Legitimationsaufgaben übernehmen.

Alle anderen Momente der TEK - Funktion und Struktur - sind von untergeordnetem Interesse bei der Betrachtung unter diesem Aspekt: TEK werden in erster Linie als Teil eines Entwicklungsprozesses gesehen. Mit ihnen deutet sich **zukünftiges** Handeln in positiv oder negativ selektierter Weise an. Zukünftige Entscheidungen des Bundestages werden auf die Erfahrungen der TEK zurückgreifen.

Präziser formuliert: TEK sind ein Moment in der **Erprobung** möglicher Anpassungsprozesse des Parlaments. Sie sind Teil des Erprobungsstadiums möglicher Veränderungen, also ein Moment im Vorfeld der Anpassung, in dem noch Offenheit herrscht und in dem Optionen erst geöffnet werden. TEK stehen - evolutionär betrachtet - für einen **vorläufigen** Abschnitt in der Modernisierung des Parlaments.

4.1.2. Technik-Enqueten unter funktionalem Aspekt: Ausgleich von Defiziten in der Legitimation

TEK sind eine der Antworten auf Veränderungen in der Umwelt des Bundestages. Sie sind eine Antwort auf die Herausforderungen, denen sich das Parlament beispielsweise in Form von tücki-

schen Fragen gegenübersteht. Als "tückisch" bezeichne ich Fragen, die nicht routiniert in tradierte parlamentarische Arbeitsprozeduren zu überführen sind. TEK konzentrieren sich auf einen Teil dieser tückischen Fragen; einen Teil, der zum einen definiert ist durch einen engen Bezug zur technischen Entwicklung und zum anderen dadurch, daß ihre Thematisierung in einer gesonderten und publizitätsträchtigen Form wie der Enquete eine politische Basis im Parlament hat.

Die Beantwortung einer tückischen Frage durch eine TEK fällt dreifach aus: Zum einen bildet die TEK eine Entlastungsinstanz; zum anderen dient sie als Schleuse, mit der die tückischen Sachverhalte, Akteure und Prozeduren parlamentarisiert werden; und zum dritten fungiert sie als Modell, an dem die Möglichkeiten einer anderen Parlamentsarbeit studiert werden können, in dem die Erfahrungen mit dieser Problemklasse zu einem adäquaten Muster parlamentarischer Arbeit verdichtet werden.

Damit gleichen TEK auf verschiedenen Ebenen und mit verschiedener Reichweite Defizite der Legitimation aus, die durch Herausforderungen tückischer Provenienz entstanden sind.

Alle anderen Momente der TEK - wie Evolution und Struktur - sind unter diesem Aspekt von untergeordnetem Interesse. In welchem prozessualen Zusammenhang der Ausgleich von Legitimationsdefiziten steht, in welche strukturellen Konfigurationen er eingebunden ist, tritt bei dieser Betrachtung zurück hinter die Frage, auf welche Weise TEK einen Beitrag zur Legitimation leisten. Die Verbindung zur Evolution ist vor allem über die Ausbildung eines adäquaten Musters der Parlamentsarbeit gegeben, denn dieses ist - evolutionär betrachtet - ein Beitrag zur Erprobung einer zukünftigen Parlamentsarbeit. Die Verbindung zur Struktur ist ebenfalls gegeben, denn die Entlastung geschieht - strukturell betrachtet - durch Verlagerung an die Peripherie des Bundestages. Aus dessen Zentrum werden mit Hilfe der TEK diejenigen tückischen Fragen herausgelagert, die - aus Sicht der parlamentarischen Routine - eher zweitrangige Bedeutung haben, aber dennoch nicht ignoriert werden können.

Von daher reihen sich die TEK mit ihrer differenzierten Ausgleichleistung eher flankierend in die Funktionen des Parlaments ein. Die Legitimationsleistung des Bundestages verlagert ihre Basis nicht in die TEK, aber eine wichtige Flanke wird von den TEK gehalten.

4.1.3. Technik-Enqueten unter strukturellem Aspekt: An der Peripherie des Bundestages

TEK sind in den Bundestag eingebettet und nehmen mit ihrer von sonstigen parlamentarischen Gliederungen unter allen Aspekten abweichenden Struktur eine periphere Position ein: In der Hierarchie haben sie einen eher niedrigen Status, in der Arbeitsteilung stehen sie quer zu der Gliederung der Ausschüsse, und ihr Kompetenzbereich ist recht schmal bemessen.

Alle anderen Momente der TEK - Funktion und Evolution - sind unter diesem strukturellen Aspekt von untergeordnetem Interesse. Ob sie einen Beitrag zur Legitimation leisten, welche Rolle sie in einem Modernisierungsprozeß des Parlaments spielen, ist unter diesem Aspekt nur so weit

von Interesse, wie es strukturrelevant ist, wie es die Einbettung der TEK in die Strukturen des Bundestages tangiert.

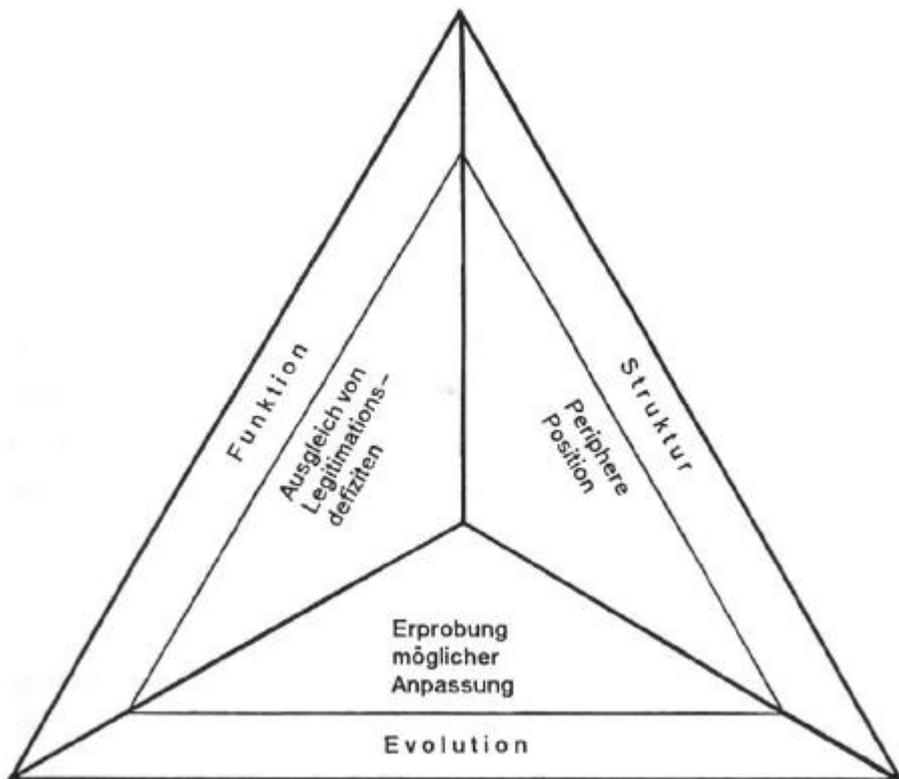
Die periphere Position ist den spezifischen Risiken geschuldet, die von TEK für die überkommene parlamentarische Machtstruktur ausgehen (Stichwort: Zusammensetzung). Zugleich ermöglicht dies aber einen gewissen Spielraum: Das Spektrum ihrer Handlungsmöglichkeiten ist zwar zeitlich, politisch und materiell begrenzt, aber eine TEK verfügt in Verlauf und Ergebnis über Alternativen, die eine vergleichsweise große Spannweite für gestaltende Entscheidungen bilden.

Die festgelegten Grenzen des Spielraums beschreiben auch den potentiellen Wirkungskreis kontingenter Faktoren wie zum Beispiel das persönliche Engagement, möglicherweise auftretende Schwierigkeiten in der Interaktion oder Unwägbarkeiten, die der jeweiligen Interessenkonfiguration entspringen. Diese Faktoren beeinflussen innerhalb der den Spielraum absteckenden Grenzen die Wahl zwischen den grundsätzlich möglichen Versionen für Verlauf und Ergebnis. Dadurch erhalten sie auch Einfluß auf die Wirkung, die der TEK letzten Endes zukommt. Die kontingenten Faktoren sind damit systematisch in die Analyse einbezogen - durch Angabe der strukturellen Grenzen, innerhalb derer sie Wirkung entfalten können.

4.2. Isomorphie der Technik-Enqueten unter verschiedenen Aspekten: Sekundärer Stellenwert

Unter den drei Aspekten zeigt sich jeweils ein ähnliches Bild der TEK. In einer graphischen Umsetzung stellen sich die Befunde so dar (156):

Übersicht 41: Allgemeiner Begriff der Technik-Enquete



Trotz des fragmentierten Ansatzes bildet sich deutlich eine gemeinsame Identität heraus. Nicht nur, daß Technik-Enqueten in funktionaler, struktureller und evolutionärer Hinsicht Systeme innerhalb einer parlamentarischen Umwelt bilden. Der gemeinsame Nenner besteht darin, daß TEK unter allen Aspekten von sekundärem Stellenwert sind. TEK sind, evolutionär gesehen, **vorläufig**; sie sind, funktional gesehen, **flankierend** und, strukturell gesehen, **peripher**.

In einer räumlichen Metaphorik ausgedrückt: TEK stehen nicht im Zentrum des Bundestages, aber auch nicht außerhalb des Bundestages. Sie sind - auf einer Relevanzskala abgebildet - nicht ausschlaggebend für die parlamentarische Arbeit, aber auch nicht belanglos. Sie haben durchaus ihren Stellenwert, ohne sie sähe die Bilanz des Bundestages in den letzten Legislaturperioden anders aus. TEK gehören durchaus nicht ans Ende der parlamentarischen Relevanzskala, aber auch nicht an deren Spitze.

Dies deckt sich mit dem Befund aus der Untersuchung der rechtlichen Stellung, also mit der institutionellen Position der TEK; und dies kann illustriert werden durch die jeweils geschilderten Wirkungen der TEK in den einzelnen Politikfeldern.

"Sekundärer Stellenwert" klingt als resümierender Befund aus den Untersuchungen aller drei Aspekte trivial; dieser gemeinsame Nenner ist aber in den kommissionsbezogenen Ausführungen und in den nach Aspekten gegliederten Verallgemeinerungen vielfach differenziert worden. Der gemeinsame Nenner hat folglich vielfältige Ausprägungen: Er fällt unter dem Akteursgesichtspunkt anders aus als unter prozessuellem, bei der Kernenergie anders aus als bei der Gentechnik, funktional anders als strukturell.

4.3. Erklärungsmuster

Mit Hilfe dieser Gesamtsicht werden konsistente Erklärungen einzelner Phänomene im Zusammenhang mit den TEK möglich. Diese Erklärungen verbinden Teile, die unter den einzelnen Aspekten ermittelt wurden, zu Mustern und setzen dabei unterschiedliche Schwerpunkte. Ein Muster kann einen eher evolutionären, ein anderes einen eher strukturellen, ein drittes einen eher funktionalen Schwerpunkt setzen, wobei die jeweils anderen Aspekte zwar mit in dem Erklärungsmuster enthalten sind, aber als abhängige Variablen fungieren. Ich stelle im folgenden nur die drei möglichen Muster vor, verzichte aber darauf, nun wieder in die Empirie zurückzugehen und einzelne Phänomene aus der Geschichte der TEK mit den unterschiedlichen Mustern erklären zu wollen.

4.3.1. Erklärungsmuster mit evolutionärem Schwerpunkt: Augenmerk auf der Modernisierung

Eine diesem Muster folgende Argumentation lautet: Da in TEK Anpassungsprozesse des Bundestages an gewachsene Herausforderungen erprobt werden, kann eine TEK allenfalls flankierende Funktionen für den Bundestag übernehmen; dies ist aber nur an der Peripherie des Bundestages und mit einem vergleichsweise großen Spielraum möglich.

Diese Erklärung führt Phänomene, zum Beispiel die Einsetzung einer TEK, auf das spezifische evolutionäre Stadium im Rahmen der Modernisierung des Bundestages zurück, vor allem auf die notwendige Erprobung möglicher anderer Arbeitsformen (157). Daraus folgt eine entsprechende Beurteilung der einzelnen TEK, die sich in Fragen ausdrückt, wie z.B.: "Welche zukünftigen Anpassungsprozesse hat die Gentechnik-Enquete erprobt?" Daraus folgen auch entsprechende Schlußfolgerungen, die sich in Fragen ausdrücken, wie z.B.: "Sind die Erfahrungen aus der zweiten Kernenergie-Enquete hinreichend ausgewertet?"

4.3.2. Erklärungsmuster mit strukturellem Schwerpunkt: Augenmerk auf der Peripherie

Eine diesem Muster folgende Erklärung argumentiert: Weil TEK aufgrund ihrer Konstruktion und der innerparlamentarischen Machtverhältnisse strukturell an den Rand des Bundestages gekettet bleiben, können sie auch nur in die Vorbereitung eventueller Anpassungsprozesses eingebunden werden, und sie können auch nicht mehr, als eine flankierende Funktion für das Parlament zu übernehmen.

Unter negativen Vorzeichen ausgedrückt: Wenn TEK mehr im Mittelpunkt des Bundestages stünden und dann notwendig über weniger Spielraum verfügten, könnten sie nicht in das Erprobungsstadium eingebunden werden und könnten nicht als Labor des Parlaments fungieren. Sie

könnten dies ebensowenig, wenn sie quasi außerhalb des Bundestages stünden, etwa als einflußlose Beratungsinstanz.

In ihrem peripheren Status könnten TEK also gar keine anderen als flankierende Funktionen in einem vorgelagerten Evolutionsstadium übernehmen. Ihnen kommt strukturell und **deshalb** funktional und evolutionär ein sekundärer Stellenwert zu. Sie sind deshalb aber noch längst nicht unwichtig.

Eine diesem Muster folgende Erklärung führt Phänomene, zum Beispiel die fehlende Umsetzung von Vorschlägen einer TEK, auf strukturelle Gegebenheiten der TEK zurück: auf mangelnde Kompetenzen, auf die andere Arbeitsweise, auf die Machtlosigkeit einer TEK. Auch aus dieser Erklärung folgt eine entsprechende Beurteilung der einzelnen TEK, die sich in Fragen ausdrückt wie z.B.: "Hat sich die IKT zu sehr nach außen drängen lassen?" Daraus folgen entsprechende Schlußfolgerungen, die sich in Fragen ausdrücken, wie z.B.: "Wie kann der Spielraum einer Technik-Enquete besser genutzt werden, als es die Gentechnik-Enquete getan hat?"

4.3.3. Erklärungsmuster mit funktionalem Schwerpunkt: Augenmerk auf der Legitimation

Wenn man dieses Muster zugrundelegt, lautet die Erklärung: Da die TEK Defizite der Legitimation ausgleichen und damit die Funktionsleistung des Bundestages flankieren, bleiben sie am dafür strukturell günstigsten Ort, an der Peripherie des Bundestages; damit können sie Teil eines der Anpassung vorgelagerten Stadiums der Erprobung sein.

Eine diesem Muster folgende Erklärung führt Phänomene, zum Beispiel die erfolgreiche Einbindung von Vertretern einer sozialen Bewegung, auf funktionale Erfordernisse der Reproduktion von Legitimität im Rahmen der parlamentarischen Verfahren zurück. Aus dieser Erklärung folgt eine entsprechende Beurteilung der einzelnen TEK, die sich in Fragen ausdrückt, wie z.B.: "Hat die KE8 Beiträge zur Einbindung politischer Akteure erbracht?" Und aus ihr folgen entsprechende Schlußfolgerungen, die sich in Fragen niederschlagen, wie z.B.: "Welche Defizite in der Legitimation bleiben bei der jetzigen Konstruktion der TEK unausgeglichen, wenn man die Erfahrungen der IKT zugrunde legt?"

Ich persönlich präferiere ein Erklärungsmuster, das alle Aspekte berücksichtigt, dabei aber den Schwerpunkt auf das funktionale Moment legt. Die Position der TEK in der Evolution des Parlaments und in dessen Struktur sind funktionsbedingte Größen. Sie bleiben aber - unter funktionalem Aspekt - in Voraussicht und Verstehen einbezogen. Ich habe dieses Erklärungsmuster in den obigen Ausführungen zu den einzelnen Technik-Enqueten implizit angewendet und in diesem Abschnitt lediglich die möglichen Muster und meine Präferenz dargelegt.

Es ist auf dieser Grundlage möglich, der institutionellen Definition von Enquete-Kommissionen aus dem Teil III eine Definition an die Seite zu stellen, die den **politischen** Aspekt des Untersu-

chungsgegenstandes beleuchtet und als eine Definition von technikbezogener Enquete-Kommission aus politikwissenschaftlicher Perspektive formuliert ist. Das Ende dieses Teils V bildet also der allgemeine Begriff der Technik-Enquete, dessen Notwendigkeit und Möglichkeit ich zu Beginn dieses Teils erörtert habe.

4.4. Eine Definition der Technik-Enquete aus politikwissenschaftlicher Perspektive

Eine Technik-Enquete ist eine vom Bundestag zu einem Thema mit Technikbezug eingesetzte Kommission aus Parlamentariern und außerparlamentarischen Personen, die gesellschaftliche Gruppen vertreten und über spezifisches Wissen verfügen. Mit dieser Kommission versucht der Bundestag, Defizite in der Legitimation, der Aufgabe des Bundestages, auszugleichen. Diese Defizite sind durch den Druck sich wandelnder Anforderungen der politischen Umwelt entstanden, die der Bundestag mit routinierten Mitteln nicht bewältigen kann. Ein Teil dieser Herausforderungen sind gesellschaftliche Modernisierungsschübe, die in Form rascher technischer Entwicklungen gut sichtbar werden.

Die TEK entlasten vom akuten Druck auf den Bundestag. Sie fungieren als Schleuse, mit denen Fragen, die das Parlament zu überfordern drohen, auf seine Arbeitsmuster zugeschnitten werden. Und in ihnen kristallisiert sich ein neues Muster parlamentarischer Arbeit heraus. Ihre Arbeitsweise ist den gängigen parlamentarischen Gepflogenheiten entgegengesetzt, und ihre Zusammensetzung ist anders als die anderer parlamentarischer Gremien. Ihre Themenwahl läßt sie quer zu der Gliederung der Ausschüsse stehen. Von daher ist ihr struktureller Platz am Rande der Bundestagsstruktur. Sie fallen aus der Arbeitsteilung heraus, ihre Kompetenzen sind schmal, ihr Status ist niedrig. Dort aber, an der Peripherie, kann ihr auch ein größerer Spielraum zugestanden werden, auf den sie angewiesen ist, um die Defizite in der Legitimation auszugleichen.

In einem großen Bogen betrachtet, sind sie Teil einer Modernisierung des Bundestages. In ihnen verdichtet sich nicht nur ein anderes Muster der parlamentarischen Arbeit, in ihnen werden auch Teile des **zukünftigen** Musters parlamentarischer Arbeit erprobt. An ihnen demonstriert das Parlament seine Lernfähigkeit in einer veränderten politischen Umwelt.

VI Resümee: Die politische Bedeutung von Diskurs

Es gibt allerdings Unaussprechliches.

(L. Wittgenstein)

Abschließend werden die Befunde zu Antworten auf die eingangs gestellten Fragen nach Voraussetzungen und Folgen von Diskurs in der Politik geordnet: Durch das Beispiel der Technik-Enqueten ist belegt, daß in der Politik Diskurs zwar unwahrscheinlich, aber möglich, und darüberhinaus für die Legitimität von Politik notwendig ist.

1. Zurück zur Fragestellung: Möglichkeit und Bedeutung von Diskurs

Nach langer Fahrt sind wir an einem Punkt angelangt, an dem sich der Bogen zur eingangs gestellten Frage schlagen läßt. Die Untersuchung wurzelt in der Frage nach den Voraussetzungen und den Folgen von Diskurs im politischen Zusammenhang. Meine Fragestellung hat also mehrere Facetten.

Zum einen: Ist Diskurs überhaupt möglich in der Politik? Welche Bedingungen müssen gegeben sein, damit Diskurse zustande kommen können? Wie und wann und wo können sich Diskurse in der Politik entfalten?

Zum anderen: Gesetzt den Fall, es kommt zu Kommunikationsprozessen, die den Begriff des Diskurses zu Recht tragen - hat das Konsequenzen für den politischen Zusammenhang? Welche Bedeutung kommt Diskursen für politische Auseinandersetzungen, für die Bewältigung politischer Aufgaben, für die politischen Prozesse zu?

Zusätzlich hatte ich auf einer Metaebene nach dem Verhältnis von Diskurs und Politik gefragt: Ist "Diskurs" ein Begriff, der für die Untersuchung politischer Zusammenhänge von Bedeutung ist? Verbleibt diese Kategorie, in der sich "Erfahrungen versammeln und Erwartungen bündeln" (1), im Philosophischen, oder ist "Diskurs" ein Begriff, der sich nutzen läßt bei Policy-Analysen, bei der empirischen Untersuchung von politischen Prozessen oder Institutionen? Hat dies zur Voraussetzung, daß "Diskurs" in einer spezifisch politikwissenschaftlichen Bedeutungsnuance verwendet wird?

Und schließlich: Wie kann man dies alles untersuchen - die Voraussetzungen und Folgen von Diskurs und die Nützlichkeit des Begriffes "Diskurs"?

Die Fragen nach Voraussetzungen und Folgen, nach der Möglichkeit und der Relevanz von Diskurs kann ich nun anhand der Ergebnisse der Studien beantworten. Dabei muß die Beantwortung der Frage nach den Voraussetzungen einer Antwort auf die Frage nach den Folgen vorausgehen, denn wenn mit den Studien die grundsätzliche Möglichkeit von Diskurs nicht belegt wird und die Voraussetzungen nicht geklärt werden könnten, dann wäre aus den Studien zu den TEK auch keine Antwort auf die Frage nach der Relevanz von Diskurs abzuleiten.

Entsprechend will ich auch verfahren: Ich will zunächst die Frage stellen, ob mit der Analyse der Technik-Enqueten etwas zu den Voraussetzungen von Diskursen im politischen Alltag auszusagen ist (Kapitel 2). Ich kann die Antwort vorwegnehmen: TEK zeigen meines Erachtens, daß Diskurs in der Politik grundsätzlich möglich, aber sehr unwahrscheinlich ist. Die TEK sind von diskursiver Kommunikation geprägt, das heißt, die Vermutung hat sich bestätigt, daß die Implikationen von Diskursen in der Politik sich anhand von TEK studieren lassen. TEK weisen deutliche Züge einer Kommunikation auf, in der und mit der für problematisch gewordene Punkte politischer

Auseinandersetzung nach leistungsfähigen kognitiven Mustern gesucht wird. TEK tun dies in institutionalisierter Weise, themenzentriert und vor allem über Sprache vermittelt. Durch diese spezifische Kommunikation grenzen sie sich von ihrer Umwelt ab.

Daß dies gelingt, ist unwahrscheinlich, aber möglich. Die Voraussetzungen sind vielfältig, aber sie schließen sich nicht wechselseitig aus und sind auch nicht gänzlich unrealistisch. Diese im Grundsatz positive Antwort auf die erste Frage ermöglicht es, nach dem politischen Stellenwert von Diskursen in der Politik zu fragen. In der Antwort darauf resümiere ich zunächst die politische Bedeutung von TEK (Kapitel 3): Sie ist weniger im jeweils erreichten Kompromiß, also in der Differenzierung von Wichtigem und Unwichtigem (2), zu suchen als vielmehr in der Modernisierung des Bundestages und im Beitrag zur Legitimation.

Dieses leitet über zur Frage nach der politischen Bedeutung des Diskurses, der eigentlichen Frage der Untersuchung (Kapitel 4). Die Antwort: Auch für Diskurse gilt, daß ihr politischer Stellenwert nicht daher rührt, welches kognitive Muster sich als politisch "lebensfähig" erwiesen hat, sondern die Bedeutung von Diskursen beruht auf der Suche nach leistungsfähigen Mustern, sie liegt im Weg und nicht im Ziel. Diese Relevanz ist so bemessen, daß man es wagen kann, auch aus dem spärlichen Material, das hier zusammengetragen wurde, den Schluß zu ziehen: ohne Diskurs keine Politik.

2. Diskurs in der Politik: Möglich, aber unwahrscheinlich

2.1. Technik-Enqueten: Von Diskursen geprägt

Wenn ich die Institution TEK und die Interaktionsform Diskurs als zwei unterschiedlich definierte Kommunikationssysteme begreife und die Bezüge dieser beiden Systeme zueinander studiere, so lassen sich für beide Systeme interessante Schlüsse ziehen.

TEK und Diskurs können von Funktion, Struktur und Evolution her nicht deckungsgleich sein: Eine TEK als institutioneller Teil des Bundestages ist nicht auf einen Diskurs oder eine Verkettung von Diskursen zu reduzieren. Andererseits ist auch der Diskurs als einer Interaktionsform, in der argumentativ konsens- und dissensfähige Modelle entwickelt werden, nicht darauf zu reduzieren, was sich in Vorgeschichte, Verlauf und Ergebnis jeweils als spezifische TEK herausbildet. Zum Beispiel bleibt in den widerstreitenden Argumentationen, die im Laufe einer TEK entwickelt werden, ein Rest an Begründung und Widerlegung, der nicht deckungsgleich ist mit dem, was dann als Empfehlung der TEK in die weitere parlamentarische Diskussion eingeht.

Keines der beiden Kommunikationssysteme ist eine Untermenge des anderen; sie bilden füreinander - systemtheoretisch gesehen - Umwelten. Dies erlaubt eine wechselseitige Herausforderung: Die durch ihren parlamentarischen Zusammenhang definierte politische Institution TEK auf der einen Seite und die ihre spezifischen Kriterien - themenzentriert, sprachbasiert, dauerhaft - definierte Interaktion, genannt Diskurs, auf der anderen Seite, fordern sich wechselseitig heraus. Dies will ich in mehreren Schritten erläutern.

2.1.1. Technik-Enqueten: Mehr als ein Diskurs

TEK sind ein institutioneller Bestandteil des Bundestages. Dadurch bekommt die Interaktion der Beteiligten in diesem Rahmen Dimensionen, die nicht alle mit dem Diskursbegriff abgedeckt werden können. Zur funktionalen, strukturellen und evolutionären Gestalt der TEK tragen viele Elemente bei, deren diskursiver Charakter schwach ausgeprägt ist und die sich folglich auch nur sehr eingeschränkt in die Diskurse innerhalb der TEK einordnen: Erfordernisse der politischen Kräfteverhältnisse in Plenum und Ausschüssen, taktische Winkelzüge, Karrierekalküle, Finanzierungspässe, die methodische Seite der Organisation und vieles andere mehr, was ich in den Analysen herausgearbeitet habe. In einer TEK reiht sich wie überall ein Kompromiß an den anderen. Immer wieder muß ein Gespräch abgebrochen werden, ein Aspekt unbeachtet bleiben, vorsichtig taktiert werden, müssen personelle Besonderheiten berücksichtigt werden.

Dies bedeutet aus Sicht des Kommunikationssystems Diskurs - der im institutionellen Rahmen einer TEK abläuft -, daß er nur einen Teil der Interaktion darstellt. Der Diskurs wird thematisch, zeitlich und sozial eingeschränkt (3). Die Institution TEK bildet eine Umwelt für den Diskurs, und aus dieser Umwelt wählt der Diskurs aus; z.B. welche Prämissen akzeptiert werden und welche

Prämissen thematisiert und damit in den Reflexionsbereich des Diskurses geholt werden. Wird beispielsweise die Vorgeschichte der TEK diskursiv behandelt? Werden die Verbindungen zu externen Interessengruppen und zu hierarchisch übergeordneten parlamentarischen Gremien in den diskursiven Verfügungsraum gezogen? Oder bleiben sie außerhalb des Diskurses, bleiben sie Umwelt, also jenseits der Grenzen derjenigen Kommunikation, mit der in argumentativer Form die problematisch gewordene kognitive Basis der Kontroverse überprüft wird?

So gibt es in manchen TEK diskursiv geprägte Passagen, die sich über mehrere Sitzungen erstrecken, die aber dann wieder abgelöst werden von anderen Passagen, in denen weniger um die Begründung von Programmen gerungen wird als vielmehr Parteiaufträge erfüllt oder persönliche Profilierungen gesucht werden (4).

2.1.2. Diskurs: Mehr als eine Technik-Enquete

Andersherum ist auch der Diskurs im Rahmen einer TEK mehr als die TEK. Wie ist diese paradox klingende Behauptung zu verstehen?

Nicht alles, was im Diskurs von Bedeutung ist, muß auch für die TEK von Bedeutung sein. Argumentationen haben eine Vorgeschichte und Implikationen, Personen bringen ihre Subjektivität in ein Gespräch ein, die Grenzen von Erkenntnis und Einigung werden thematisiert, Normen problematisiert, kommunikative Gepflogenheiten diskutiert - alles Themen, Prozeduren, Rollen, die zwar für den Diskurs von Bedeutung sind, die aber für den institutionellen Zusammenhang, oft auch für den politischen Prozeß und den thematischen Kontext, in denen eine TEK steht, nicht weiter von Belang sind. Im TEK-internen Diskurs wird auf nicht-institutionsspezifische Weise argumentiert, und damit ist eine Fülle von Voraussetzungen, Parallelen und Folgen impliziert, die nun ihrerseits die TEK als eine bestimmte politische Institution zur Selektion zwingt. Das heißt, aus dem Diskursiven hat die TEK wiederum auszuwählen, was aus ihrer Perspektive relevant ist, was in ihrem Rahmen abläuft, was in ihr Muster paßt. Wo im Diskurs Zweifel überwunden und wo er nicht überwunden werden konnte (5), das läuft nun durch den Selektionsfilter der parlamentarischen Instanz TEK. Der Diskurs innerhalb einer TEK wird von der TEK als einem Teil des Bundestages selektiv genutzt. Dabei wird ein Teil des Diskurses zur Umwelt der TEK, zu einer Umwelt, die als Horizont herausfordernd wirkt und Alternativen präsent hält.

Verkürzt formuliert: Nicht alles, was die Mitglieder einer TEK bewegt und worüber sie miteinander debattieren, geht in die Argumentationslinie einer TEK ein. Und nicht alles, worüber in der TEK rasoniert wird, steht auch im Bericht. Und nicht alles, was im Bericht als Begründung für Empfehlungen steht, wird außen als Ergebnis der TEK wahrgenommen. Und nicht alles, was wahrgenommen wird, wird auch aufgenommen. Hier findet eine stufenweise Selektion statt.

2.1.3. Diskurs und Technik-Enqueten: Wechselseitige Herausforderung und Einschränkung

Von beiden Seiten aus betrachtet stehen Diskurs und TEK also in einer System-Umwelt-Relation zueinander. Sie fordern sich wechselseitig heraus und begrenzen einander. Dies erlaubt auf beiden Seiten eine Profilierung: Die Anforderungen, die TEK an den in ihrem Rahmen möglichen Diskurs, und diejenigen, die der Diskurs an die TEK stellt, erlauben sowohl den TEK als auch dem Diskurs, sich von anderen Organisationsformen bzw. von anderen Diskursausprägungen abzuheben.

a) Profilierung eines parlamentarischen Diskurses

Der Diskurs, der in einer TEK möglich wird, unterscheidet sich von anderen Diskursen durch die spezifischen Anforderungen, nämlich denen einer parlamentarischen Umwelt. Dies prägt den Diskurs in der TEK und macht ihn unterscheidbar von anderen diskursiven Argumentationssystemen. Es wird damit möglich, Diskurs in einem spezifischen politischen Organisationszusammenhang zu studieren: Diskurs im Funktionsbereich der Legitimation.

Der parlamentarische Diskurs bezeichnet ein spezifisches Kommunikationssystem innerhalb der Institution Parlament, das passende und leistungsfähige kognitive Muster für problematisch gewordene Punkte in parlamentarisch relevanten Kontroversen entwickelt. Politisch impliziert ein parlamentarischer Diskurs eine Suspendierung, aber nicht die Aufhebung der parlamentarischen Kräfteverhältnisse, insbesondere der Mehrheiten, sowie der gewachsenen Zuständigkeiten und Hierarchien. In **personeller** Hinsicht stellt die Entwicklung neuer, leistungsfähiger kognitiver Muster eine Entfaltung sprachlicher Kompetenzen dar, mit deren Hilfe insbesondere die Verzahnung unterschiedlicher Kulturen (Parteien und Wissenschaften) geleistet werden soll. In **normativer** Hinsicht ist sie eine Anwendung der impliziten und teilweise expliziten Regelungen kommunikativer Praxis auf ein spezielles parlamentarisch thematisiertes Problem hin.

Damit wird Diskurs in diesem Zusammenhang ein politisches Medium: Er verliert seine Universalität und wird in einen politischen Zusammenhang gestellt, hier in den Zusammenhang einer parlamentarischen Institution (6). Die Diskursivität der Interaktion bleibt erhalten, aber die spezifische Umweltstaffelung von TEK, Bundestag, politisches System der Bundesrepublik Deutschland prägt und hebt diesen Diskurs als einen spezifischen, als einen politisch-parlamentarischen Diskurs heraus. Er zielt nicht auf die Erkenntnis einer transzendenten Wahrheit, sondern auf einen institutionalisierten Lernprozeß (7).

b) Profilierung der Technik-Enqueten als einem diskursiven Teil des Bundestages

So wie sich die Diskurse in der TEK als parlamentarische Diskurse von Diskursen in anderen Umfeldern - etwa in der Wissenschaft oder bei Tarifverhandlungen - unterscheiden, so profiliert

sich die TEK unter den vielen anderen Parlamentsgliederungen als derjenige Teil, in dem die diskursive Argumentation besonders gepflegt wird (8). Eine TEK ist also nicht nur rechtlich etwas anderes als der Ausschuß für Forschung und Technologie oder als der Ältestenrat; er ist es auch aufgrund der kommunikativen Struktur: Eine TEK ermöglicht wie kein zweites parlamentarisches Gremium Diskurse (9).

TEK sind nicht mit Diskursen gleichzusetzen. Eine TEK bleibt Teil des Parlaments, und von daher ist es nicht angemessen, sie lediglich als eine Sammlung von Diskursen zu begreifen. Sie ist mehr als das, aber geprägt wird sie von dem diskursiven Element (10). Eine TEK selektiert aus der diskursiven Umwelt, aber daß sie dieses kann, ist ihr charakteristisches Element. Es gibt der TEK gerade innerhalb der Institution Parlament einen spezifischen Zug.

Andere Elemente von TEK ordnen sich dem unter. Auch eher taktische Momente, wie der Entlastungseffekt, der zumeist mit der Einrichtung einer TEK angezielt wird, müssen im Hinblick auf Diskurs begründet sein, sonst verfangen sie nicht (11). Sie können sich nicht aus sich selbst rechtfertigen, sondern müssen sich auf die Möglichkeit von Diskurs berufen, zumindest dahinter verstecken. Auch Haushaltsmittel und organisatorische Vorkehrungen im Zusammenhang einer TEK sind im Hinblick auf den Diskurs begründet. Wenn statt ein Gutachten zu vergeben, die finanziellen Ressourcen einer TEK zugewiesen werden, so wird dies gemeinhin mit den besseren Möglichkeiten von Diskurs - zumeist zwischen Parlamentariern und Wissenschaftlern - begründet, die in einer TEK gegeben seien. Auf den Diskurs wird - ohne diese Bezeichnung zu gebrauchen - verwiesen, wenn es zu begründen gilt, warum die Mittel hier und nicht zu anderen Zwecken ausgegeben werden. Wenn organisatorische Regelungen, wie z.B. eine Fristsetzung für eine TEK, vom Bundestagsplenum beschlossen werden soll, muß sich dies dahingehend rechtfertigen, daß die argumentative Entwicklung von Konsens und Dissens dadurch nicht über Gebühr gefährdet wird. Auch ein Karrieresprung im Anschluß an eine TEK wird begründet über die in der TEK bewiesene Fähigkeit, diskursive Prozesse zu meistern.

Durch das diskursive Element bekommt folglich alles in einer TEK einen spezifischen, einen begründungsfähigen Charakter. Dabei ist dies keine bloße rhetorische Arabeske, eine Art Fassade, hinter der sich gänzlich anderes und genau das gleiche wie hinter anderen Fassaden verbirgt. Denn eine derartige Begründung fordert auch den Schutz vor Widerlegung, und Versprechen klagen ihre Verwirklichung ein. Der ständige Verweis auf das tragende Element Diskurs bringt mit sich, daß der Diskurs tatsächlich zum tragenden Element werden kann, oder er es bleibt und Äquivalente nicht zum Zuge kommen.

Mit der Formulierung, TEK seien von Diskursen geprägt, ist zugleich impliziert, daß nicht festgelegt ist, in welchem Ausmaß jede einzelne TEK einen Diskurs ermöglicht: Eine TEK wird letztlich daran gemessen, inwiefern in ihrem Rahmen diskursive Prozesse stattfinden. Aber dafür ist kein Minimum oder Maximum vorgeschrieben. Dies führt zu Unterschieden zwischen einzelnen TEK. Dabei spielen viele Faktoren eine Rolle, so daß TEK in ihrer Diskursivität stark streuen. Dennoch bleibt der Diskurs das prägende Merkmal aller analysierten TEK; dies gerät zu einer ver-

pflichtenden Aussage für weitere TEK und damit zu einer verpflichtenden Aussage über diese Organisationsform.

2.1.4. Technik-Enqueten und Diskurs: Wechselseitige Profilierung und wechselseitige Ergänzung

Folglich hat die Verbindung von TEK und Diskurs eine jeweilige Spezifizierung ermöglicht. Sie hat die Ausbildung eines speziellen, profilierten parlamentarischen Organisationsteils hervorgerufen, der diskursiv geprägten TEK; und sie hat die Ausbildung eines speziellen Diskurses, des parlamentarischen Diskurses, ermöglicht.

Diese Profilierungen haben den Einblick in die jeweiligen Besonderheiten verbessert. Aus der Perspektive des Diskurses hat sich der Blick auf TEK allgemein geschärft, und aus der Perspektive der TEK hat sich der Blick auf den Diskurs geschärft.

Diese Verbindung zu ziehen, ist nur möglich, weil auf beiden Seiten genügend Anschlußpunkte gegeben sind: Daß eine TEK zu einem stark von Diskursen geprägten Teil der parlamentarischen Kommunikation werden kann, wird durch die Grundkonstellation der TEK ermöglicht. Die Beteiligung externer Experten, zum Teil aus der Wissenschaft (12), der Themenausschnitt, die verhältnismäßig üppig gewährte Zeit und die Größe des Spielraums ermöglichen die starke Stellung des Diskurses. Der Entfaltung von Diskursivität wird ein ausreichender Raum geboten.

Ein Diskurs ist grundsätzlich geeignet, Funktionen im Rahmen des Parlamentes wahrzunehmen, auf Legitimation hinzuwirken. Dies ist aus dessen allgemeiner Funktion (Legitimität), seiner Struktur (starkes Gewicht sprachlich vermittelter Kommunikation) und seiner Evolution (geschichtliches Werden des Parlaments) vielfältig zu belegen.

2.2. Zur Unwahrscheinlichkeit von Technik-Enqueten und Diskursen

2.2.1. Technik-Enqueten: Möglich, aber unwahrscheinlich

Eines haben die Einblicke in die einzelnen TEK deutlich gezeigt: TEK sind als institutionelle und als politische Möglichkeit zwar präsent, aber sie sind unwahrscheinlich (13). Dies kommt einer generellen Quintessenz aus den Einzelanalysen gleich: Das Zustandekommen der TEK, ein greifbares Ergebnis der Arbeit und eine Umsetzung ihrer Empfehlungen - dies alles ist möglich, aber es ist jeweils von so vielen Faktoren abhängig, daß es unwahrscheinlich wird.

Nur an wenigen Stellen ist eine strukturelle Sicherung eingebaut; so wird z.B. die Wahrscheinlichkeit eines produktiven Verlaufs durch die Berichtsorientierung erhöht. Ansonsten ist die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit für das Zustandekommen und Gelingen einer TEK weitgehend dem

Engagement Einzelner überlassen. Ebenso wie die bloße Einsetzung sind auch eine zielorientierte Gestaltung, ein problemadäquates Ergebnis und die Umsetzung der Empfehlungen nicht unmöglich, aber von vielen Bedingungen abhängig. TEK bilden einen vielfach abhängigen Sonderfall parlamentarischer Auseinandersetzung. Dieser Sonderfall ist nicht ohne Bedeutung, aber um diese Bedeutung entfalten zu können, bedarf es des Ineinandergreifens vieler Faktoren.

Jede zustandegekommene TEK, jede weiterführende Argumentation, jede Umsetzung einer Empfehlung müßte also Anlaß zu Erstaunen geben; alles dies sollte angesichts der vielen notwendigen Bedingungen als Ausnahme angesehen werden und nicht als Regel (14). Die Chancen für derartige Ausnahmen sind gering, aber sie sind nicht gleich null.

2.2.2. Diskurs möglich, aber unwahrscheinlich

Dies gilt entsprechend für Diskurs: Ich habe den Begriff Diskurs nicht als ein idealisiertes Konstrukt eingeführt, sondern als Kennzeichnung für reale Kommunikationsprozesse. Auch im politischen Raum finden sich Prozesse, auf die ein solches Verständnis von Diskurs paßt. Diskurs ist politisch möglich. TEK sind für die parlamentarische Nutzung dieser Möglichkeit ein ausgezeichnetes Vehikel und bieten gute Bedingungen für eine diskursive Auseinandersetzung, wie ich es anhand der Argumentationen und Konflikte in den einzelnen TEK belegt habe. Durch den institutionellen Unterbau in Form der TEK erhöhen sich also die Chancen für eine Verstetigung von Diskurs im politischen Raum.

Aber auch mit und in TEK bleibt ein Diskurs im politischen Bereich unwahrscheinlich (15). Ein Diskurs bleibt deshalb unwahrscheinlich, weil er in verschiedener Hinsicht sehr aufwendig ist: Seine kognitiven, politischen, personellen und normativen Spezifika machen ihn selten. Es ist zeitintensiv, riskant und aufwendig, dieses Medium der Auseinandersetzung zu wählen. Es müssen besondere Umstände gegeben sein, damit diese Wahl getroffen und andere Möglichkeiten der Auseinandersetzung nicht gewählt werden. Ist die Wahl erfolgt, so ergeben sich zahlreiche Spezialprobleme, für deren Lösung erst noch Erfahrungen gesammelt werden müssen, bis sich ein auf Diskurs spezialisiertes Kommunikationsmanagement gebildet hat. Diskursive Auseinandersetzung bleibt auch in einem parlamentarischen Zusammenhang und auch in einem durch TEK abgesicherten Rahmen ein fragiler Prozeß, der ständig unterbrochen oder abgebrochen werden könnte (16). Auch aus der Unwahrscheinlichkeit von TEK läßt sich ableiten, wie unwahrscheinlich Diskurs im politischen Raum ist. Selbst innerhalb der TEK, also unter günstigen Voraussetzungen, kann ein diskursives Vorgehen schnell einem machtgestützten Vorgehen weichen.

Es ist also sehr unwahrscheinlich, daß Diskurs als Medium politischer Auseinandersetzung gewählt wird; selbst daß sich Spuren davon in einem politischen Prozeß finden, ist an viele Bedingungen geknüpft. Um so verwunderlicher ist es, wenn dieses Wechselspiel von Bedingungen dennoch gegeben ist.

Ein diskursiv geprägtes Vorgehen mit all der Vorbereitung, Absicherung und Nachsorge wird dann von politischen Akteuren an problematischen Punkten bei Auseinandersetzungen gewählt, wenn Alternativen sich verbieten, wenn ein speziell strukturiertes Problem auch eine besondere Lösung erfordert.

Solche Situationen hatte ich genannt: Eine davon ist zum Beispiel, wenn die spezifischen Interessenkonstellationen ein diskursives Vorgehen als Form der Auseinandersetzung nahelegen. Dies ist der Fall, wenn ein politisches Patt droht und der Einsatz von Macht nicht greift, oder wenn es in erster Linie darum geht, übereinstimmende Interessen durchzusetzen und das Trennende zurückzustellen. Aber damit ist auch nur die grundsätzliche Möglichkeit gegeben, ein diskursives Vorgehen zu wählen; ob dies dann auch wirklich geschieht und mit welchem Erfolg, hängt von weiteren Faktoren ab, die zusammen einen vielgestaltigen Bedingungskranz ergeben. Zu nennen sind persönliche Kompetenzen, Kompatibilität der grundlegenden Normen und anderes mehr.

Wenn Diskurs als Form der politischen Auseinandersetzung gewählt wird, so liegt dies in erster Linie in einer spezifischen Konstellation von Interessen begründet, deren Verfolgung die Wahl anderer Vermittlungsformen weniger sinnvoll erscheinen läßt (17). Tendenziell nehmen die Problemlagen zu, in denen sich solche Interessenkonstellationen ergeben. Von daher ist die Vermutung gerechtfertigt, daß die Wahl von Diskurs in der Politik an Wahrscheinlichkeit gewinnt. Auch durch die Untersuchung der Fragestellungen, die damit zusammenhängen, und der Ausarbeitung entsprechender Empfehlungen, die aus diesen Untersuchungen resultieren, kann die Wahrscheinlichkeit erhöht werden - nicht zuletzt dadurch, daß falsche Erwartungen an Diskurs korrigiert werden.

Die Untersuchung der TEK läßt m.E. eine Schlußfolgerung für die Einschätzung der Möglichkeit von Diskurs in der Politik zu: Diskursive Prozesse in dem obigen, also sozusagen profanen Sinne, sind für die Politik belegt; sie sind für einen politischen Grenzbereich belegt. Dort sind sie offensichtlich möglich und nicht nur ein einziges Mal, sondern wiederholt möglich gewesen (18). Ob nur dort oder auch dort, kann daraus nicht geschlossen werden (19). Ob in Institutionen der Bundesebene mehr als auf kommunaler Ebene, ob in internationalen Konferenzen mehr als in Tarifverhandlungen, ob in der Umweltpolitik mehr als in der Sozialpolitik, ob in Großbritannien mehr als in Spanien, ob in der 9. Legislaturperiode des Bundestages mehr als in der 11. - alles dieses wissen wir auch nun noch nicht. Wir können auch keine Schlußfolgerungen ableiten, ob und wie ein Diskurs größeres Gewicht erhalten könnte.

Aber es kann aus den Belegen geschlossen werden, daß Diskurs politisch möglich ist. Er ist möglich, aber er ist unwahrscheinlich, da vielfältig konditioniert - an wechselnde Voraussetzungen kognitiver, politischer, normativer, personeller und organisatorischer Provenienz gebunden. Ich habe diese unterschiedlichen Voraussetzungen für die vier Technik-Enqueten im einzelnen deutlich gemacht. Was daraus zu verallgemeinern war, ist in die Form des allgemeinen Begriffs einer Technik-Enquete gegossen worden.

3. Zur politischen Bedeutung von Technik-Enqueten

Ich nähere mich nun dem für das Resümee entscheidenden Punkt, der Frage nach der politischen Bedeutung von TEK und Diskurs. Dabei gehe ich zunächst auf die politische Bedeutung der TEK ein. Die läßt sich zuverlässig dann abschätzen, wenn verschiedene Bezugsgrößen zugrundegelegt werden und die Antwort auf die Frage nach ihrer politischen Bedeutung stufenartig erfolgen kann.

Für die **Institution Enquete-Kommission** haben TEK eine typusbildende Qualität gewonnen. Sie haben dieser Institution politisches Gewicht gegeben und ihr Bild in der Öffentlichkeit geprägt.

Für den **Bundestag** und für das **Parlament** insgesamt sind TEK eine Antwort auf neuartige Herausforderungen und zugleich einer der Motoren institutioneller Veränderungen.

Damit erbringen TEK für das **politische System** einen Beitrag zur Legitimation und mehr noch, einen Beitrag zur Sicherung der Fähigkeit, auch zukünftig die Legitimität im politisch notwendigen Maße zu reproduzieren.

Gesamtgesellschaftlich betrachtet, tragen die TEK damit dazu bei, die Möglichkeit aufrechtzuerhalten, kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen; sie tragen vor allem dazu bei, auch angesichts zukünftiger Probleme und Konstellationen diese Möglichkeit aufrechtzuerhalten.

Ohne Zweifel nimmt die Zurechenbarkeit von Wirkungen mit jeder Stufe ab, die wir uns von den Enquete-Kommissionen entfernen. Je weiter der Bogen gespannt wird, desto weniger prägnant fällt die politische Bedeutung der TEK als Instanz oder gar der einzelnen TEK und ihres spezifischen Ergebnisses aus. Von daher werde ich die Frage nach der politischen Bedeutung der TEK dadurch resümierend zu beantworten versuchen, daß ich die Frage präzisiere und als Frage nach der Bedeutung der TEK für den Bundestag formuliere. Damit ist die Bedeutung der TEK auf den weiteren politischen Ebenen an den politischen und gesellschaftlichen Stellenwert des Bundestages gekoppelt. Die Frage nach dem politischen Stellenwert des Parlaments in unserem politischen System ist im Teil II angeschnitten worden und braucht nicht eigens unter dem Aspekt der TEK diskutiert zu werden. Ich werde also meine Argumentation auf die Beziehung der TEK zum Bundestag konzentrieren. Ich spitze die theoretischen Ausführungen und empirischen Analysen noch einmal auf diesen Punkt zu.

3.1. Die Bedeutung einer Technik-Enquete für den Bundestag: Die Zukunft offenhalten

TEK gewinnen ihre politische Bedeutung durch die Institution, in die sie eingebettet sind, durch den Bundestag: Sie vergrößern ihren Stellenwert in dem Maße, wie sie zum einen dazu beitragen, politische Probleme im Rahmen des Bundestages zu bearbeiten und dem Bundestag bei den Pro-

blembearbeitungen einen Platz zu sichern; zum anderen, indem sie die Weiterentwicklung des Bundestages als Institution ermöglichen und ihn dabei unterstützen, auf diese Weise den veränderten Anforderungen nachzukommen (20).

Negativ formuliert: Es ist nicht deutlich geworden, wie die Funktionen, die ich für TEK herausgearbeitet habe, von anderen parlamentarischen Teilorganisationen erfüllt werden könnten; wo also die funktionalen Äquivalente sind, die ebenfalls einen Ausgleich der aufgetretenen Legitimationsdefizite durch eine Veränderung der parlamentarischen Struktur sichern könnten.

Positiv formuliert: Die TEK bilden eine Brücke zwischen den Notwendigkeiten politischer Anforderungen an ein modernes Parlament und den Möglichkeiten der herkömmlichen Parlamentsorganisation. Das Dilemma des Bundestages, beiden Seiten nicht immer und nicht zugleich gerecht werden zu können, treibt die TEK zu innovativen Überbrückungen zwischen Erfahrung und Herausforderung. Mit der Leistung der TEK allein kann das Parlament den Anforderungen nicht gerecht werden; von daher ist es ein unzureichender Kompromiß, die Antwort auf die Anforderungen an den Rand der Bundestagsstruktur zu verweisen. Aber dadurch wird beständig die Möglichkeit einer anderen Antwort des Parlaments offengehalten. TEK bilden ein innerhalb der Institution präsentenes *Aliud* der Perzeption, der Aufarbeitung politischer Probleme und der Schlußfolgerung daraus. Hierin liegt die eigentliche Bedeutung der TEK. TEK halten die Möglichkeit offen, auf veränderte Notwendigkeiten zu reagieren. Mit ihnen werden Erfahrungen gesammelt, wie der Bundestag die Herausforderung veränderter politischer Bedingungen meistern könnte. Der Stellenwert der TEK besteht also letztlich darin, daß sie die Zukunft des Bundestages offenhalten (21).

Wenn dies resümierend so formuliert werden kann, dann ist auch der historische Bogen geschlossen. Aus dem **Enquete-Recht** entwickelte sich das Parlament als Institution von politischem Gewicht. Das Enquete-Recht blieb in wechselnden organisatorischen Ausprägungen immer ein Pfeiler des Parlaments. So wie das politische System sein Verhältnis zur Gesellschaft beständig neu ordnen muß, so bestimmt sich der Stellenwert des Parlaments im politischen System stets aufs neue und im Parlament wiederum der des Enquete-Rechts. Dabei nimmt eine Ausprägung des Enquete-Rechts, die der Bundestag entwickelt hat, die Enquete-**Kommission** und ihre politische Nutzung als **technikbezogene** Enquete-Kommission eine Aufgabe von perspektivischer Bedeutung wahr: Mit den Enquete-Kommissionen und den Technik-Enqueten hält sich der Bundestag die Zukunft offen und stellt sich auf politische Herausforderungen einer immens differenzierten und verwissenschaftlichten Gesellschaft ein.

Dies steht im Kontext allgemeiner Entwicklungen des politischen Systems und wird diese weiter vorantreiben. Denn damit werden Impulse gegeben, die parallele Entwicklungen in anderen Instanzen verstärken: über das Beispiel erfolgreicher Arbeit, über die Erfahrungen von Akteuren, die auch außerhalb des Parlaments tätig sind, über die Antizipation parlamentarischen Handelns in anderen Instanzen. Über diese Medien wirkt eine TEK auch außerhalb des Bundestages. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Legitimation an Bedeutung eher zunehmen wird für das politische System und auch für die einzelne kontroverse Sachdebatte - Stichwort: öffentliche Akzeptanz.

3.2. Potentiale: Ist die Bedeutung der Technik-Enqueten zu steigern?

In welchem Maße eine TEK dieser Bedeutung gerecht wird und den ihr zugedachten Stellenwert auszufüllen vermag, ist nicht festgelegt; dabei ist Spielraum gegeben. Von daher liegt der Gedanke nahe, die politische Bedeutung könnte im Einzelfalle und damit auch für die TEK generell gesteigert werden. Der Weg dazu wäre eine Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, daß eine TEK einen erfolgreichen Verlauf nimmt, daß ihre Empfehlungen umgesetzt werden und daß zu geeigneten Sachverhalten überhaupt erst einmal eine TEK eingesetzt wird.

Die Möglichkeit dazu besteht durchaus. Es ist hier nicht der Ort, die Maßnahmen, die dazu notwendig wären, zu erörtern und selbst wiederum Empfehlungen für die parlamentarische Organisation zu geben, aber der Spielraum sollte wenigstens angedeutet werden.

Beispiele und Anschauungsmaterial für die mögliche Vergrößerung der Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Verlaufs haben die Analysen der einzelnen TEK zuhauf gezeitigt: Dabei zeichnet die KE8 einen anderen Weg der Verbesserung vor, als es der Fall ist, wenn man der GEN oder der KE9 oder der IKT folgt. Die KE8 war unter manifestem politischem und zeitlichem Druck zur Verdichtung gezwungen und bildete in kürzester Zeit eine leistungsfähige Form der Interaktion aus. Ihr Erfolg beruhte auf der Integration ihrer Komponenten und der Freisetzung synergistischer Effekte. Eine solche kurzfristig hohe Verdichtung erfordert eine ausreichende Ausstattung, vor allem aber hohes persönliches Engagement.

Hingegen bietet die IKT ein Beispiel dafür, wie sensibel die Institution TEK reagiert, wenn auch nur einige Voraussetzungen für einen erfolgreichen Verlauf fehlen. Aus diesem Mangel an Robustheit können ebenfalls Schlußfolgerungen gezogen werden. Die Schlußfolgerung aus der IKT ginge dahin, daß von einer TEK zu viele politische Aufgaben auf einer zu schmalen zeitlichen, personellen und kompetenzrechtlichen Basis erfüllt werden müssen und eher eine Entflechtung angebracht wäre. In der IKT hat sich alles wechselseitig blockiert; auch die KE9 mit der ihr eigenen Parallelität von ausgiebiger Untersuchung und politischer Vor-Entscheidung über die abzugebende Empfehlung geht in diese Richtung. Vielleicht wäre einem erfolgreicherem Verlauf dieser beiden Kommissionen besser gedient gewesen, wenn eine TEK sich auf die Untersuchung ohne die Empfehlung politischen Handelns oder auf die Erarbeitung einer Empfehlung auf Basis bereits bestehender Untersuchungen beschränken könnte. Die von unterschiedlichen Organisationen erbrachten Leistungen - Untersuchung und Empfehlung - würden dann auf höherer Ebene zusammengeführt werden müssen; die Koordination dessen würde dann nicht mehr die TEK selbst belasten. Entsprechende konkrete Maßnahmen sind in verschiedenen Richtungen denkbar: In der Ressourcenverteilung (Festlegung der Mittel), Zusammensetzung (Elder scientist als Vorsitzender) oder bei der Rechtsgrundlage (neue Festlegung der Aufgaben) ist ein ausreichender Spielraum gegeben.

Eine dritte Orientierung für Maßnahmen bildet das Beispiel der GEN. Hier konnte sich dank des lediglich latenten politischen Drucks in dieser Frage zu diesem Zeitpunkt und dank der ausreichenden Frist eine fruchtbare Interaktion entwickeln - keine durch Harmonie, sondern eine durch die Konfrontation mit den GRÜNEN geprägte Interaktion. Dieser dritte Weg, der einen linearen statt einen exponentiellen Verlauf wie in der KE8 beschreibt, scheint größere Gewähr für ein dis-

kursives Profil zu bieten. Dies bedeutet zum Beispiel, Themen früh aufzugreifen, bevor die gesellschaftliche Kontroverse es quasi unumgänglich macht. Auf Grundlage eines linearen Entwicklungsmodells lassen sich dann auch zahlreiche Engpässe beheben, die sich in den einzelnen TEK gezeigt haben; zum Beispiel wäre die Umsetzung zu verbessern (Befassungspflicht für Ausschüsse) oder die informationelle Grundlage (Steigerung der Leistungsfähigkeit des Stabes) und die Mitgliederpräsenz (Verkleinerung und Stellvertreterlösung) könnten stabilisiert werden.

Die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen TEK kann ergänzend dazu durch Sicherung eines angemessenen rechtlichen Rahmens erhöht werden: zum Beispiel durch kontinuierliche Nutzung der gegebenen institutionellen Möglichkeiten und Vergrößerung der Kompetenzen.

Die Diskussion der untersuchten Beispiele auf konkrete Verbesserungen hin ist nicht mein Thema. Aber mir scheint es zu riskant zu sein, auf dem Hintergrund dieser Analyse dem Beispiel der KE8 zu folgen; eine Orientierung auf die IKT und die KE9 dürfte sich hingegen nicht dazu eignen, die spezifischen Vorteile einer TEK zu realisieren. Am besten scheint mir zur Ableitung von stützenden Maßnahmen das Vorbild der Gentechnik-Enquete geeignet zu sein.

4. Zur politischen Bedeutung von Diskursen

Die vorangegangenen Ausführungen sind dahingehend zusammenzufassen, daß TEK ihre politische Bedeutung aus ihrer innovativen Rolle für den Bundestag gewinnen. Damit ist auch bereits ein Schlüssel zum Verständnis für die Bedeutung von Diskursen im politischen Raum gewonnen. Dies ist die Kernfrage der Arbeit. Ich werde eine Antwort darauf in mehreren Schritten entwickeln.

4.1. Zur politischen Qualität von Diskurs

Von seiner Definition her ist Diskurs universal. Themenzentrierte, sprachbasierte, dauerhafte Kommunikation findet sich in jedem gesellschaftlichen Funktionssystem. Die argumentative Entwicklung leistungsfähiger kognitiver Muster für problematisch gewordene Punkte ist auch grundlegend für die alltägliche Interaktion. Erst recht ist unbestritten, daß diese ambitionierte Form der Kommunikation für das Funktionssystem Wissenschaft eine zentrale Größe darstellt. Die im Zusammenhang dieser Arbeit maßgebliche Frage war die nach der Bedeutung von Diskurs im **politischen** Funktionssystem.

Meines Erachtens ist es gelungen, in den untersuchten TEK Diskurse aufzuspüren und nachzuzeichnen. Dabei zeigte sich Diskurs als ein durchweg politischer Vorgang, dem wenig von den idealisierenden Momenten anhing, die dieser Begriff nach wie vor mitschleppt. In Anbetracht der politischen Praxis, die anhand der TEK in einem politisch signifikanten Bereich nachvollzogen wurde, ist es an der Zeit, sich von naiven Vorstellungen über Diskurs zu verabschieden: Die gleichberechtigte Kommunikation der Akteure, die zur Verständigung führen und in innovative Regelungskonzepte münden soll, ist ein zäher und harter Kampf um die Vorherrschaft zwischen konkurrierenden Interessenpositionen, Normen und Wahrnehmungen. Durch den funktionalen Begriff von Diskurs wurden konkrete Einblicke in Funktion und Struktur realer Diskurse anhand der TEK möglich.

Politische Qualität kann man den Diskursen in den TEK deshalb zubilligen, da im Zuge der Einforderung und Prüfung von Begründungen die Interessen aufeinanderprallten und jede Position versuchte, bei der Entwicklung leistungsfähiger Muster sich so gut wie möglich einzubringen. Die Fähigkeit eines Akteurs, seine Position in den jeweiligen Diskursen konsensfähig zu machen, überzeugend zu begründen und Gegenargumente zu entkräften, war jeweils mitverantwortlich dafür, zu welchem Ergebnis eine TEK im Zuge ihrer Beratungen kam. Die Diskursivität der Auseinandersetzungen war für jede der TEK ein entscheidendes Merkmal - wie immer dies im Einzelfalle aussah und wie immer man dies aus der Distanz heraus bewertet. Aber eine TEK läßt sich sinnvoll nicht anders beschreiben und bewerten als mit Hilfe von Kriterien, die aus dem Begriff des Diskurses abgeleitet sind.

Ergebnis und Prozeß dieser Diskurse haben folglich politische Qualität. Damit kann in einer ersten Näherung die Frage nach der politischen Bedeutung bejaht werden. **Daß** sie politische Bedeutung haben, daß Diskurse einen Faktor in einer politischen Gleichung darstellen, ist für mich

nach den zahlreichen Beispielen nicht mehr fraglich: Diskurs ist ein Faktor in bestimmten politischen Institutionen, in bestimmten politischen Themenbereichen, innerhalb bestimmter Abschnitte politischer Prozesse.

Auch für Diskurs gilt, was für TEK als Quintessenz oben gezogen wurde: Interessen in einem Diskurs durchzusetzen, ist ein sehr aufwendiges Verfahren. Ob es gelingt oder nicht, ist von so vielen Bedingungen abhängig, daß es eher verwunderlich ist, wenn Akteure sich auf Diskurs zur Durchsetzung ihrer Interessen einlassen. Diskurs hat also grundsätzlich politische Qualität, aber es ist unwahrscheinlich, daß dieser Weg gewählt wird. Er wird gewählt, wenn andere Wege sich verbieten und spezifische Konstellationen einen derartigen Aufwand rechtfertigen. Der Diskurs kann ein politisches Spezialproblem lösen; er kann sozusagen eine besonders heikle Fracht besorgen, aber keine Massengüter transportieren.

Eine um größere Effizienz besorgte Alternative zu diskursiver Auseinandersetzung ist ein auf Macht gestütztes Vorgehen: Für Aussagen und Handeln werden keine Begründungen eingefordert, gegeben und geprüft, sondern sie werden als Prämissen gesetzt; sprachliche Kommunikation mit dem Ziel der Verständigung und Überzeugung wird eingezäunt durch Kommunikationsakte, die Kräfteverhältnisse signalisieren, z.B. durch Abstimmungen. Ein machtgestütztes Vorgehen stellt ein Verfahren dar, mit dem schneller und selektiver als mit anderen Verfahren Entscheidungen getroffen und durchgesetzt werden können.

Wenn dennoch Diskurs als Verfahren gewählt wird, so müssen zahlreiche Bedingungen erfüllt sein, die ich bereits genannt hatte, als es um die Unwahrscheinlichkeit von TEK ging. Diskursivität wird manchmal geradezu von den Verhältnissen erzwungen, bietet sich als einziger Ausweg aus zugespitzten Konstellationen. In einer Interaktion, in der zum Beispiel ein Gleichgewicht der Kräfte einen Angriff jeder der beiden Seiten zu riskant werden läßt, ist eine Kommunikation mit Diskursmerkmalen eine politischen Erfolg versprechende Praxis. An solchen problematischen Punkten der Auseinandersetzung drängt sich die Notwendigkeit eines passenden, leistungsfähigen kognitiven Musters auf. Unter bestimmten Umständen, wie sie beispielhaft geschildert werden konnten, wird die Wahl der Möglichkeit Diskurs eine - menschlich oft zutiefst schmerzhaft - Einsicht in die **Notwendigkeit**, daß nicht anders die Macht gewahrt, das Interesse weiterverfolgt, die normative Grundposition geschützt werden kann. Aber auch dies ist eine Einsicht, die von einem Akteur immer auch **nicht** vollzogen werden kann. Jeder Akteur kann auch gegen seine langfristigen Interessen handeln, kann seine Macht riskieren, seine Muster preisgeben - indem er diese Einsicht in die Konstellation der Kräfte nicht hat oder meint, anders durchkommen zu können. Von daher ist auch hier kein Determinismus gegeben, aber unter bestimmten Bedingungen ist die politisch rationale Alternative, ein diskursives Vorgehen zu wählen.

Diskurs ist ein bestimmten Konstellationen angemessenes Medium für die Auseinandersetzung der Akteure um Einfluß auf die Regelung gesellschaftlicher Verhältnisse (22). Diskursfähig aber ist nur, wer in die jeweilige Auseinandersetzung einbezogen ist, wer überhaupt konfliktfähig ist. Andere Akteure werden gar nicht erst wahrgenommen. Seine Interessen setzt allerdings auch nur noch derjenige durch, der in der Lage ist, diese Interessen gegebenenfalls argumentativ zu begründen,

und der dabei auch Argumente aus der Wissenschaft heranziehen kann; allerdings nicht derjenige, der dies lediglich vorschiebt.

Und so steht Diskurs auch nicht in einem schroffen Gegensatz zur Macht: Diskurs findet im Olymp der Mächtigen statt, und wessen Leiter nicht genug Sprossen hat, der kann am Diskurs auch nicht teilnehmen. Es ist ein Spiel, was von Mächtigen gespielt wird, wenn es in der Rationalität ihrer Interessen liegt (23). Allerdings hat dieses Spiel Regeln, an die sich alle Spieler halten müssen, wenn das Spiel überhaupt einen Sinn haben soll. Jeder Spieler wird sich genau überlegen, ob er durch bewußten und andauernden Regelverstoß seinen Ausschluß aus dem Spiel oder gar den Abbruch des Spiels riskieren soll. Und wenn einer der Spieler Schwächen zeigt, so werden auch in diesem Spiel Punkte gemacht. Sobald die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, vor allem wenn Spieler sich nicht mehr gleichberechtigt gegenüber treten können, wird nach anderen Regeln gespielt.

Allerdings wird die Wahl des Diskurses als Form der Auseinandersetzung wahrscheinlicher, da Komplexität und Brisanz der Fragen, die politisch beantwortet werden müssen, zunehmen und sich mehr und mehr Konstellationen ergeben, die eine diskursive Vorgehensweise nahelegen. Dies bedeutet nicht, daß der Diskurs zum Normalfall, zum generellen Modus politischer Kommunikation würde, aber es sind auch keine Anzeichen dafür zu entdecken, daß Diskurs eher mit abnehmender Tendenz gewählt würde (24). Diskurs bleibt ein flankierendes Verfahren, das für spezifische Konstellationen bereitsteht.

Von daher ist es sogar wahrscheinlicher, daß sich ein Diskurs hinter dem Rücken der Akteure entspinnt, als daß er von ihnen explizit gewollt wird. Wenn sich machtgestütztes Vorgehen aus spezifischen Gründen verbietet, so können sich Ansätze eines Diskurses entfalten. Unterbrochen von Rückschlägen und neuerlichen Versuchen, zu weniger aufwendigen Verfahren zurückzukehren, fügen sich einzelne organisatorische Teile zu einem Diskurs zusammen, an dessen - immer vorläufigem - Ende ein konsens- und dissensfähiges kognitives Muster steht, obgleich sich das so keiner der Beteiligten vorgenommen hatte (25). Die politische Bedeutung von Diskurs erschließt sich folglich erst dann, wenn nicht von den Motiven der Beteiligten, sondern von Struktur und Funktion der jeweiligen Kommunikation her gedacht wird.

Hier liegt der Schlüssel für die genauere Bestimmung der politischen Bedeutung von Diskurs: Die Frage geht ja nicht allein dahin, **ob** Diskurse politische Bedeutung haben, sondern auch **wie groß** sie ist. Der Einblick in die TEK ermöglicht es, eine Argumentationskette entlang der Funktionsbestimmungen aufzubauen, mit der eine plausible Antwort auf die Frage nach dem Ausmaß der politischen Bedeutung ein Stück näherrückt.

4.2. Kern politischer Bedeutung von Diskursen: Legitimation durch Konsenssuche

Daß die politische Bedeutung von Diskursen nicht in einer unmittelbaren Steuerung politischer Entscheidungen besteht, ist nicht weiter überraschend. Wo aber hat sie statt dessen letztlich ihren politischen Stellenwert?

Hilfreich bei der Einschätzung der politischen Bedeutung von Diskursen ist ein Blick auf die Diskussion um den Stellenwert von Politikberatung generell. Die Geschichte dieser intensiven und breit geführten Diskussion bietet auch Hinweise für den speziellen Fall des parlamentarischen Diskurses im Rahmen von TEK. Bis weit in die 70er Jahre ging die Diskussion um das Verhältnis von Wissenschaft und Politik von der Prämisse aus, daß die gesellschaftliche Entwicklung durch eine wissenschaftlich angeleitete Politik nach Maßgabe konsensfähiger Maßstäbe gesteuert werden könnte. Diese Prämisse ist durch den Nachweis der eher instrumentell-taktischen Funktion wissenschaftlichen Wissens für politische Instanzen dann durch eine eher resignative Position ersetzt worden, der ein enttäuschter Rückzug der angewandten Sozialwissenschaft aus der "symbolischen Politik" (26) entsprach. Nunmehr hat sich eine nüchtern-distanzierte Einschätzung der Möglichkeiten von Wissenschaft in der Politik durchgesetzt, in deren Folge ein robustes Verhältnis möglich erscheint.

Den Ausgangspunkt dieser Einschätzung bildet, daß Wissenschaft und Politik als zwei grundsätzlich unterschiedliche Bereiche mit unterschiedlichen Normen, Denkmustern, Zielen und Prozeduren gesehen werden (27). Auf Basis dieser Anerkennung erwiesen sich Projekte, die auf unmittelbare, direkte und nachweisliche Beeinflußung von Politik durch wissenschaftliche Entwicklung zielten, als Illusion. Wenn dies den Blick nicht mehr verstellt, werden Bezüge und Konstellationen sichtbar, die das Verhältnis in neuem Licht erscheinen lassen. So haben zahlreiche Studien seither die eher indirekten Wirkungen von Politikberatung auf politische Entscheidungen nachgewiesen (28): Sie vermittelt eher Hintergrundwissen als Wissen für Entscheidungssituationen, eher Fragen als Antworten, eher Gesichtspunkte und Maßstäbe als Daten und Fakten. Sie wirkt eher problematisierend als klärend und eher verzögert als unmittelbar, eher diffus und subtil als konkret und nachvollziehbar. Sie erreicht eher das zweite Glied in der Entscheidungskette als die politische Spitze, eher vorher nicht gesehene Adressaten als den eigentlichen Auftraggeber.

Die Wirkung der Forschung auf die Politik besteht nach dieser abgeklärten Position in "enlightenment", in der Veränderung der Denkweisen und Kompetenzen durch die "allmähliche Ablagerung von Einsichten, Theorien, Konzepten, Perspektiven und Weltanschauungen" (29). Nach und nach passen sich wissenschaftliche Erkenntnisse in die Umwelt der Entscheidung ein und beeinflussen auf diese Weise die Politik, sie "sickern in die politische Sphäre ein" (30).

Dieses "Aufklärungsmodell der Forschungsnutzung" (Weiss) bietet die Möglichkeit, den Stellenwert von TEK und aller anderen diskursiven Foren im Rahmen des Parlaments einzuschätzen. Auch ihre Ergebnisse, Berichte und Empfehlungen sind Teil der Umwelt politischer Entscheidung. Sie beeinflussen wie viele andere Faktoren auch die parlamentarischen und weiteren politischen

Entscheidungen. Dies fällt von TEK zu TEK unterschiedlich aus; in den Einzelstudien ist gezeigt worden, wie die Beeinflußung jeweils aussah.

Die eigentliche politische Bedeutung eines diskursiv geprägten Forums liegt m.E. aber nicht in der problemspezifischen Wissensvermittlung, in der intellektuellen Veränderung von Adressaten durch die Ergebnisse. Sie liegt vielmehr im **Prozeß** des parlamentarischen Diskurses selbst. Jegliche politische Bedeutung von Diskursen ist zwar nicht denkbar ohne Ergebnisse, und jeder Diskurs muß sich begründen aus konkreten problematisch gewordenen Punkten, die eine Entwicklung neuer leistungsfähiger Muster erfordern. Aber der ausschlaggebende politische Faktor ist der Diskursprozeß selbst. In ihm liegt die **politische** Bedeutung dieses Forums, auf dem kognitive Wirkungen erzielt werden sollen. Durch die Prozedur gewinnt dieser Versuch der "Aufklärung" politische Bedeutung.

Ich werde die Bedeutung von Diskursen aus einer übergreifenden funktionalen Perspektive klären. Ich werde zunächst in sieben Schritten plausibel zu machen versuchen, daß Diskurs ein unverzichtbarer Bestandteil von Politik ist.

4.2.1. Ohne Diskurs keine Politik...

a) Anhand der konkreten Untersuchungen konnte ich zeigen, daß es in den **Technik-Enqueten** zu diskursiven Prozessen kommt: Positionen werden problematisiert, Begründungen werden gefordert und gegeben, argumentativ wird um Konsens und Dissens gerungen. Am Ende gerinnt dies zu einem nachvollziehbaren Ergebnis, welche Antworten auf eine politisch strittige Frage im Konsens gegeben werden können und was in einem geklärten Dissens verbleibt. Es ist damit ein neues kognitives Muster entstanden.

b) Ohne eine solche diskursive Prozedur, wie wir sie im Einzelfalle studiert haben, oder ein funktionales Äquivalent dafür, also ohne Prozedur, mit der eine konsensfähige Kognition argumentativ entwickelt werden kann, ist kein **Untersuchungsverfahren** denkbar (31). Es ist nicht zu sehen, wie ein Untersuchungsverfahren aufgebaut werden könnte, das auf diskursive Prozeduren in der betrachteten oder in einer funktional äquivalenten Form verzichtet.

c) Ohne Untersuchungsverfahren - wie auch immer dabei in formalisierter Form erreicht wird, ein passendes kognitives Muster zu entwickeln - ist eine **parlamentarische Enquete** zu umstrittenen Punkten als einem Faktor von Gewicht im parlamentarischen Betrieb nicht denkbar. Eine Enquete muß auf formalisierte Untersuchungsverfahren zurückgreifen können, wenn sie politische Bedeutung in einem und für ein Parlament gewinnen will.

d) Es ist historisch gezeigt worden und aus den genannten parlamentarischen Aufgaben und Rechtsgrundlagen ohne weiteres ableitbar, daß ohne die Möglichkeit parlamentarischer Enquete

und deren stetige Weiterentwicklung ein **Parlament** in seiner gegenwärtig gültigen Definition nicht denkbar ist. Damit ist keine Festlegung auf eine einzelne organisatorische Ausprägung des Enquete-Rechts erfolgt. Auch hier gibt es einen Kranz funktionaler Äquivalente, die an die entsprechende Stelle im Spektrum parlamentarischer Aufgaben passen.

e) Ohne Parlament nun - in welcher Organisationsform auch immer es sein Enquete-Recht wahrnimmt - ist keine dauerhaft fungierende **Legitimation** der Politik in einem modernen Staate möglich (32). Auch hier sind Optionen gegeben: Die Palette der Parlamentstypen, Wahlrechtssysteme, innerparlamentarischen Differenzierungen und Verflechtungen verschiedener Repräsentationsebenen ist bunt. Aber eine grundsätzliche Alternative zum Parlament als Lösung des Problems der Legitimation oder gar eine nicht-institutionalisierte Form der Legitimation sind nicht in Sicht.

f) Legitimation und ihre Veränderung im Hinblick auf geänderte Bedingungen sind unerlässlich für die **Legitimität** eines politischen Systems. Nur die stetige Reproduktion hält den Pegel der Legitimität auf einem Niveau, das Entwicklung in Stabilität verheißt.

g) Auf Legitimität und ihre Entwicklung kann kein **politisches System** auf Dauer und in Gänze verzichten: Einem politischen System, in dem Legitimität als vernachlässigbare Ressource behandelt wird oder dessen Legitimitätsressourcen durch externe Entwicklungen erschöpft zu werden drohen, ist kein weiteres Überleben beschieden.

Aus dieser Kette ziehe ich die Schlußfolgerung: Auf Diskurs kann kein politisches System verzichten (33). Es gefährdet seine Grundpfeiler, wenn es keine strukturellen Möglichkeiten für Diskurs vorsieht oder sie zu stark begrenzt. Das politische System ist vielfältig an Legitimität und deren Reproduktion, diese sind vor allem an parlamentarisch institutionalisierte Verfahren und die wiederum an Diskurs gebunden. Sollte diese Kette an irgendeinem der sieben Glieder reißen und nicht durch funktionale Äquivalente wieder vollständig geknüpft werden können, so gerät das politische System in eine Krise - in eine Legitimitätskrise: Die alten Institutionen sind nicht mehr in der Lage, die Reproduktion der Legitimität so zu besorgen, daß die Folgebereitschaft bei Entscheidungen in einem für das politische System notwendigen Maße gesichert werden kann. Das bedeutet nun nicht, daß TEK der alleinige Grundpfeiler des politischen Systems wären. Der Diskurs spielt auch in anderen für das politische System entscheidenden Institutionen eine gewichtige Rolle. Ich hätte deshalb eine vergleichbare Argumentationskette auch anhand der Diplomatie oder anhand korporatistischer Gremien entfalten können. Wo und in welcher Ausprägung auch immer: Diskurs ist grundsätzlich notwendig für das politische System.

Damit ist nicht der politische Status quo abgesichert: Auf jeder der genannten Stufen ist die ständige Weiterentwicklung eine notwendige Voraussetzung, da die Veränderungen jeder Stufe sich als veränderte Anforderungen an die nächste Stufe niederschlagen. Dies impliziert wiederum, daß es möglich sein muß, jeweils funktionale Äquivalente zu entwickeln: andere Diskursformen als

die überlieferten, andere Ausprägungen des Enquete-Rechts, andere Parlamentsstrukturen, andere Verfahren, Legitimität zu reproduzieren.

Im Ergebnis ist also mit Hilfe des Beispiels der TEK die Argumentationskette geschlossen worden: Diskurs ist ein notwendiger Bestandteil des politischen Systems. Wenn das Parlament auf TEK setzt, setzt es auf einen ausgeprägt diskursiven Faktor und damit auf einen notwendigen Bestandteil des politischen Systems - einen Bestandteil, dessen Bedeutung zunimmt mit der Komplexität und mit der Dringlichkeit der Herausforderungen.

4.2.2. ...da ohne Diskurs keine Legitimation

Damit ist in dem hier diskutierten Falle die Bedeutung von Diskurs für das politische System an die Funktion der Legitimation geknüpft: Das Parlament ist der organisatorische Zwischenschritt, aber die funktionale Antwort auf die Frage nach der Bedeutung von Diskurs liegt in der Legitimität. Dann tritt das jeweilige Sachergebnis der Suche nach leistungsfähigen Mustern in den Hintergrund, während im Vordergrund - hervorgehoben durch die Legitimationsfunktion - als eigentliches politisches Ergebnis von Diskurs die Konsenssuche selbst steht.

Dieses mag in anderen Funktionszusammenhängen anders sein: Eine Bestimmung der politischen Bedeutung von Diskurs, die das Feld der Außenpolitik und dabei diplomatische Verhandlungen als empirischen Bereich gewählt hätte, wäre vielleicht zu anderen Argumentationsketten gekommen. Dann hätte nicht die Legitimität des politischen Systems im funktionalen Mittelpunkt gestanden. Da aber die Enquete-Kommissionen zum empirischen Ausgangspunkt gewählt wurden, überträgt sich der Modus der Funktionserfüllung, den die Legitimation erfordert, auf Diskurse in diesem Funktionsbereich. Das bedeutet, daß die politische Bedeutung von Diskurs im Funktionsbereich Legitimation davon abhängt, inwieweit es mit Diskursen gelingt, Legitimität zu reproduzieren, also Folgebereitschaft für noch unbestimmte Entscheidungen zu sichern; also dadurch, daß Akteure eingebunden, Themen besetzt und Auseinandersetzungen im Rahmen geregelter Prozeduren gehalten werden.

Es kommt dabei weniger darauf an, ob nun im Einzelfall ein Konsens erzielt wird am Ende eines Diskurses oder ob die Antworten auf die jeweils strittige Frage weitgehend im Dissens verbleiben, ob man sich also z.B. einig wird über die ethische Beurteilung eines Eingriffs in die menschliche Keimbahn. Es kommt auch nicht so sehr darauf an, welcher Konsens nun jeweils gefunden wird, ob der Brüter nun ans Netz gehen soll oder ob er es nicht soll. Dies ist beides für die jeweilige Auseinandersetzung ohne Zweifel von einer gewissen Bedeutung, aber es schöpft die politische Bedeutung von Diskurs im Funktionsbereich Legitimation nicht aus. Entscheidend für die politische Bedeutung ist die Suche selbst, das Ringen um Konsens und die Klärung von Dissens, der Prozeß der Argumentation. Darin sind die politisch eigentlich bedeutenden Effekte eingeschlossen: Akteure werden durch den Ablauf des Verfahrens eingebunden, und sie bleiben es auch, selbst oder

gerade wenn sie abweichend votieren. Themen werden besetzt, auch wenn die Positionen dazu unversöhnlich bleiben. Und Auseinandersetzungen werden durch Prozeduren in normativen Grenzen gehalten, auch dann, wenn der Dissens in der Sache überwiegt - so lange nicht das Verfahren selbst nachdrücklich in Frage gestellt wird.

Das Ergebnis eines Diskurses mag geringe Effekte zeitigen, aber für die Legitimation ist entscheidend, **daß** ein Diskurs stattfindet, **daß** eine Suche nach Konsens und Dissens stattfindet, **daß** das Verfahren anerkannt von den Beteiligten wird - darüber gewinnt der Diskurs seine politische Bedeutung (34).

Über das bloße **Daß** hinaus variiert die Bedeutung eines Diskurses im Legitimationsbereich dahingehend, als aus den einzelnen Diskursen zu lernen ist, welche Verfahren und Vorgehensweisen sich als funktional erwiesen haben, welche eher nicht. Ähnlich wie die TEK eine Laborfunktion für den Bundestag ausüben, ist die Bedeutung des einzelnen Diskurses darin zu suchen, daß er für die jeweilige Konstellation legitimatorische Funktion übernimmt und daß er als ein positives oder negatives Beispiel für die Weiterentwicklung der Organisation der Legitimationsfunktion überhaupt dient.

Mit dieser reflexiven Wendung am Ende ist meine Antwort auf die Frage nach der politischen Bedeutung von Diskursen gegeben. Die Frage ist damit aber nur für einen Ausschnitt beantwortet, für den Funktionsbereich Legitimation. Eine generelle Antwort würde weitere Untersuchungen in anderen Funktionsbereichen erfordern. Die Bedeutung von Diskurs ist abhängig vom jeweiligen Funktionsbereich. Für den Bereich der Legitimation gilt: Es ist nicht zu sehen, wodurch Diskurs ersetzt werden könnte. Aber wie sich Diskurs im Bereich Legitimation organisatorisch ausprägt, das ist nicht festgelegt; da kann sich Konkurrenz zwischen den funktionalen Äquivalenten entfalten. Damit bleibt Bewegung im Funktionssystem gewährleistet und zugleich die Möglichkeit gegeben, sich an veränderte Anforderungen der Umwelt anzupassen. Für jedes einzelne der funktionalen Äquivalente ist es nicht unerheblich, wo über diskursive Auseinandersetzung die Legitimationsfunktion erfüllt wird, ob dies über Publikumsmedien geschieht (35) oder über das Parlament, über den Rechtsweg oder über plebiszitäre Institutionen. Jede dieser Möglichkeiten entfaltet eine eigene Kultur, die nicht ohne Rückwirkung auf die Legitimation bleibt. Dabei ist also durchaus Spielraum gegeben. Und um den Bogen vom Diskurs allgemein wieder zur Ebene der TEK zu schlagen: TEK sind ein Versuch des Bundestages und des Parlaments überhaupt, im schärfer gewordenen Wettbewerb der verschiedenen "Legitimationsanbieter" Boden gut zu machen, sich mit einer ausgeprägt diskursiven Variante gegenüber den funktionalen Äquivalenten zu behaupten (36).

5. Unterm Strich: Fragen und Antworten und Fragen

Im Ergebnis habe ich die Frage nach den Voraussetzungen und Folgen von Diskurs in der Politik in einer ersten Näherung beantworten können. Ich habe in der Arbeit nachweisen können, daß die TEK insgesamt erfolgreich als eine Art Labor des Bundestages fungieren, in dem Legitimationsdefizite kompensiert werden. Ich habe weiter nachweisen können, daß damit ein Beispiel für die Leistungsfähigkeit und sogar für die Unabdingbarkeit diskursiver Kommunikation als politischem Medium gegeben wird. Wir wissen nun, wie Diskurs konkret aussieht, und wir wissen, daß er politisch möglich, daß er politisch notwendig, zugleich aber, daß er unwahrscheinlich ist.

Den Bogen bis zu diesem Punkt zu schlagen, hat große Mühe gekostet. Hat sich der Aufwand in der Beantwortung dieser Fragen gelohnt? Ich meine wohl, denn zum einen ist die Frage von Relevanz. Zum zweiten ist das Ergebnis nicht trivial, und zum dritten wäre ohne diesen weiten Bogen, ohne diesen Ansatz und ohne den empirischen Aufwand dieses Ergebnis nicht möglich gewesen. Aber darüber ein Urteil zu fällen, steht anderen zu.

5.1. Ausblick: Offene Fragen

Wie immer ergeben sich unter dem Strich in erster Linie Präzisierungen alter Fragen und neue Fragen - Fragen zu TEK im allgemeinen und zu den Beispielen im besonderen, Fragen zum Diskurs, zum Begriff des Diskurses und seiner politischen Bedeutung, Fragen zur Systemtheorie, zum Ansatz und zur Methode. Dies ist notwendigerweise so, und es bleibt mir am Ende auch nur, dies noch einmal zu ordnen.

5.1.1. Fragen zu den Technik-Enqueten

Die Analyse hat für die TEK gezeigt, daß der Bundestag über erhebliche Reserven verfügt, um sich den Herausforderungen einer Gesellschaft im Wandel zu stellen. Die historische Tradition des Parlamentarismus und seine bemerkenswerte Anpassungsfähigkeit werden also mit den TEK weitergeführt - im steten Kampf um den Beitrag, den man für die Legitimation erbringen kann, und in Konkurrenz zu außerparlamentarischen Organisationen (37). Interessant ist die Frage nach der weiteren Entwicklung. Denn mit den Analysen der einzelnen TEK und ihrer Verallgemeinerung haben wir einen Blick auf den Anfang der parlamentarischen Modernisierung geworfen, ohne Prognosen über den weiteren Verlauf machen zu können (38).

5.1.2. Fragen zum Diskurs

Die Analyse hat weiter gezeigt, welche Möglichkeit und Notwendigkeit dem Diskurs als Medium im politischen Raum zukommt. Die Analyse ist nicht bei normativ begründeten Forderungen stehengeblieben, sondern hat Bedingungen und Chancen für dieses spezielle Medium ermittelt. Sie hat ergeben, daß Diskurs eine vielfach konditionierte und deshalb unwahrscheinliche Lösung der Probleme darstellt, aber zugleich deutlich gemacht, daß eine Politik ohne Diskurs nicht vorstellbar ist. Dies wird durch den historischen Überblick bestätigt: Diskursive Strukturen finden sich in allen politischen Formationen der Moderne. Sie haben sich in der Entwicklung der politischen Kommunikation einen Platz gesucht und sich sozusagen ein institutionelles Bett gegraben. Die politische Bedeutung dieser Diskurse läßt sich mit dem Gleichnis des Weinberges illustrieren: Nicht ein Schatz winkt am Ende des mühseligen Grabens, sondern die Mühe selbst, das Umgraben, zeitigt reiche Ernte, wenn eben auch vermittelt und nicht unmittelbar. So ist es auch hier: Nicht die einverständige Lösung eines strittigen Sachproblems ist das eigentlich bedeutende politische Ziel, sondern es ist die Suche nach Konsens, in deren Verlauf Akteure eingebunden, Themen besetzt, Auseinandersetzungen in Prozeduren gezwungen werden, mit der die notwendige Legitimation erzeugt und damit die Funktion des Parlaments erfüllt wird.

Eine offene Frage ist, ob dem Diskurs als einem politischen Medium von Gewicht noch mehr an politischer Bedeutung zuzubilligen ist, ob er das für Politik sein könnte, was oft auch der Politik für die Gesellschaft zugesprochen wurde, nämlich ein integratives Moment zu sein. So wie in politischen Auseinandersetzungen gleich welcher Art die fragmentierte Gesellschaft durch ein kollektives Moment verbunden wird, so könnte mit dem Diskurs ein kollektives Moment in die fragmentierte Politik einziehen - eine integrative Klammer, die sich auf eine Kommunikationsform stützt, in der ein leistungsfähiges kognitives Muster kollektiver Erfordernisse entwickelt wird. Doch dies reicht weit darüber hinaus, was durch die Analyse der TEK feststellbar ist. Für eine Ausweitung in diese Richtung spricht vor allem eines: Diskurs verfügt über ein ausgeprägtes reflexives Moment und ist von daher als Kommunikationsmodus besonders geeignet, sich selbst zu beobachten. Auf diese Art vermag es Diskurs, die Differenz zur Umwelt voranzutreiben und dadurch Eigendynamik zu entfalten.

5.1.3. Fragen zur Systemtheorie

Was die Eignung eines systemtheoretischen Ansatzes für die Untersuchung der hier interessierenden Fragestellungen angeht, so hat sich unter dem Strich gezeigt, daß die mit dieser Theorie verbundenen Begriffe und Methoden gut geeignet sind, die analytischen Anforderungen zu erfüllen, die mit einer Untersuchung von Diskurs verbunden sind. Für eine derart weitgespannte Fragestellung mit sehr vielen Ebenen hat sich der Ansatz als hinreichend leistungsfähig erwiesen. Dafür ist vor allem die Basierung der allgemeinen Theorie auf dem System-Umwelt-Konzept und die der

Gesellschaftstheorie auf dem Kommunikationsbegriff verantwortlich. Die Wahl des systemtheoretischen Ansatzes hat geholfen, Strukturen, Funktionen und Prozesse empirisch zu erkennen und analytisch einzuordnen (39); sie hat vor allem geholfen, zugleich die Bedingtheit und die Offenheit der Entwicklung zu sehen und damit Spielräume zu erkennen (40).

Mit Hilfe des systemtheoretischen Ansatzes konnte auch - nicht durch eine explizierte Beweisführung, sondern durch die Analyse der TEK selbst - der dritte Teil unserer eingangs gestellten Frage beantwortet werden: Ist "Diskurs" eine analytisch hilfreiche Kategorie? Ist es eine politikwissenschaftlich relevante Kategorie? Strukturiert durch einen systemtheoretischen Ansatz konnten die Fallstudien und ihre Verallgemeinerung in einer Form durchgeführt werden, die der Fragestellung und dem Gegenstand gleichermaßen gerecht wurde. Ohne diesen Ansatz hätte man die beiden Seiten nicht zusammenbringen können: die ambitionierte Fragestellung mit ihrem klar geschnittenen, aber darum nicht minder geschichtsträchtigen Kernbegriff "Diskurs" auf der einen und die verästelte, unübersichtliche, oft unzugängliche, oft auch scheinbar triviale Realität der Enquete-Kommissionen auf der anderen Seite.

Es hat sich in den einzelnen analytischen Schritten - von der Untersuchung eines einzelnen Aspekts des empirischen Ausschnitts über deren Verbindung zur Fallstudie bis zur Verallgemeinerung - gezeigt, daß die Kategorie "Diskurs" den Blick schärft für die vielfältigen kommunikativen Prozesse in und um die TEK, für ihre kognitiven, politischen, normativen und personellen Voraussetzungen und Folgen. "Diskurs", so habe ich in den Fallstudien zu zeigen versucht, kann eine empirische Studie im politischen Bereich leiten; dieser Begriff läßt die Entwicklung von Politikfeldern unter einem anderen Licht sehen, läßt neue Strukturierungen politischer Auseinandersetzungen zu, gibt der Institutionenanalyse neue Kraft.

Es bleiben auch hier offene Fragen. Diese sind theoretischer Natur, wie zum Beispiel nach dem Verhältnis von weiterer Fragmentierung und Integration in einem politischen System; vor allem aber sind es methodische Fragen: So ist die Verbindung zur sprachwissenschaftlichen und sozialphilosophisch inspirierten historischen Diskursanalyse nicht geknüpft (41); eine Operationalisierung des Diskursbegriffes konnte nur implizit verwendet, aber nicht expliziert werden. Grundsätzlich aber hat die Verbindung von Systemtheorie und Diskurskategorie getragen, und sie wird Weiteres tragen - theoretisch und methodisch (42).

**5.2. Anstelle eines Nachwortes: Eine Antwort auf die Frage
"Welche politische Bedeutung hat es, sich mit Technik-Enqueten
zu beschäftigen?"**

Man kann dies alles vielleicht auch anders ausdrücken, und darum will ich abschließend versuchen, in einer anderen Sprechweise Bilanz zu ziehen: Was lehren uns die 700 Seiten zum Thema Technik-Enqueten?

So wie sich offensichtlich alles in der Politik wandelt, kann auch der Bundestag nicht bei dem einmal Erreichten stehenbleiben. Es gibt neue politische Themen, wie Gentechnik; es gibt neue politische Gruppen, wie Atomkraftgegner; und es wird immer schwieriger, Verbindungen zwischen den verschiedenen Positionen und Kontrahenten zu knüpfen. Diesen veränderten Anforderungen kann der Bundestag mit seiner herkömmlichen Arbeitsweise nicht gerecht werden. Um nicht politisch ins Abseits zu geraten, ist für solche neuen Anforderungen in den letzten Jahren öfters die Möglichkeit genutzt worden, eine Enquete-Kommission einzusetzen. Eine solche Enquete-Kommission ist eine besondere Einrichtung des Deutschen Bundestages: Hier treffen zu einem vom Bundestag bestimmten Thema, wie z.B. Gentechnik oder AIDS, Abgeordnete der verschiedenen im Bundestag vertretenen Parteien mit Experten aus der Wissenschaft und Vertretern von Verbänden, wie z.B. Arbeitgeber oder Gewerkschaften, zusammen. Über einen längeren Zeitraum - zumeist etwa zwei Jahre - machen sie sich zu dem jeweiligen Thema sachkundig und erarbeiten Empfehlungen, wie bei dem jeweiligen Problem verfahren werden sollte. Was der Bundestag oder andere Einrichtungen mit den Empfehlungen der Kommission machen, das kann die Kommission selbst nicht bestimmen.

Die Enquete-Kommissionen, die ich ausgesucht und untersucht habe, beschäftigen sich alle mit Themen, die mit Technik verknüpft sind. Dieser Bereich ist deshalb wichtig und typisch für die Situation des Bundestages, weil gerade bei der technischen Entwicklung der Wandel sehr schnell vor sich geht, der Diskussionsbedarf sehr groß und der einzelne Abgeordnete schnell überfordert ist (43).

Wenn man sich diese Enquete-Kommissionen zu Technikthemen genauer anschaut, dann tritt deutlich hervor, daß sie ganz unterschiedliche Ergebnisse und Wirkungen erzielt haben:

So hat z.B. die erste Enquete-Kommission zur Kernenergie wichtige Anregungen zur Energiepolitik gegeben, die immer wieder die weitere energiepolitische Diskussion beeinflussen. Zu nennen ist vor allem ihre Berechnung von unterschiedlichen Möglichkeiten, die Energieversorgung der Bundesrepublik zu sichern - mit und ohne Einsatz von Kernenergie.

Die zweite Kernenergie-Enquete hat dafür gesorgt, daß die weitere Finanzierung des Schnellen Brütters parlamentarisch gedeckt war. Und sie hat erprobt, wie man bei gegensätzlichen Positionen von Wissenschaftlern - hier zur Frage: Ist der Brüter sicher genug? - eine politische Entscheidung trifft.

Die Enquete-Kommission zur Telekommunikation hat mit ihrem nicht sonderlichen beeindruckenden Ende - fast wäre sie ohne Abschlußbericht auseinandergegangen - bewirkt, daß der Bundestag in Sachen Medienpolitik fürs erste keine Rolle mehr spielt. Diese Wirkung war allerdings nicht ganz im Sinne der Teilnehmer, wurde aber dafür von anderen um so lieber gesehen.

Und schließlich hat die Enquete-Kommission zur Gentechnik eine Fülle von konkreten Vorschlägen gemacht, wie die verschiedenen Anwendungen von Gentechnik politisch in den Griff zu kriegen wären. Damit hat sie vor allem erreicht, daß Gentechnik auf der Tagesordnung des Bundestages ganz oben placiert wurde.

Die Enquete-Kommissionen sind also für die politischen Maßnahmen in dem jeweiligen Themenfeld nicht unwichtig, aber sie sind vor allem deshalb von Belang, weil sie dafür sorgen, daß der Bundestag besser seine Arbeit tun kann als vorher. Ohne die Enquete-Kommissionen hätte der Bundestag ein Thema wie die Gentechnik gar nicht gründlich bearbeiten können. Oder er hätte anderweitig sehen müssen, wie er die erbitterten Auseinandersetzungen um die Kernenergie halbwegs unbeschadet übersteht. Die Enquete-Kommissionen übernehmen Belastungen, denen der Bundestag ohne die Einsetzung und die Arbeit einer Enquete-Kommission nicht gewachsen wäre, und sie sorgen mit ihrer Vorbereitung von Empfehlungen dafür, daß der Bundestag an den Themen weiterarbeiten und z.B. fundierte Entscheidungen treffen kann.

Auf diese Weise werden die Enquete-Kommissionen auch zu etwas wie einem Experiment des Bundestages, aus dem er lernen kann, wie er seine Arbeit generell besser angehen könnte und wie nicht: wie man schwierige Themen aufgreift, wie man neue Gruppen einbezieht und wie man seinen Arbeitsprozeß anders gestaltet - kurz: wie man sich auf die gewandelten Herausforderungen der Politik einstellt.

Diese Hilfestellung durch Enquete-Kommissionen, dieser Beitrag zur Weiterentwicklung des Bundestages, ist deshalb wichtig, weil der Bundestag die Schaltstelle unseres demokratischen Systems bildet. In ihm laufen Gesetzgebung und Willensbildung zusammen, er zeigt das Verhältnis der politischen Kräfte an, und in ihm werden die politischen Führungskräfte herangebildet und in die Entscheidungspositionen gewählt. Er sorgt dafür, daß diejenigen, die nicht die Regierung bilden, nicht ganz aus den politischen Einrichtungen herausfallen, sondern als Opposition mitreden können. Er garantiert einen Ausgleich der Interessen und eine öffentlich gut sichtbare Auseinandersetzung über politisch relevante Themen. Je besser er diese Aufgabe wahrnimmt, je besser er auch neuen Anforderungen gerecht wird, desto leistungsfähiger ist die Politik. Auf dieser Stärkung des Bundestages beruht letztlich die politische Bedeutung der hier untersuchten Technik-Enqueten.

Diese politische Bedeutung können sie aber nur gewinnen, weil sie eine besondere Art der Auseinandersetzung pflegen. In den Enqueten wird argumentiert. Es wird nach Begründungen gefragt, und es werden Behauptungen angezweifelt. Am Ende wird festgehalten, worüber unterschiedliche Meinungen bestehen, wo Unklarheiten sind und was man gemeinsam - die Vertreter der Parteien gemeinsam und die Experten mit den Parlamentariern gemeinsam - festhalten kann. Im Laufe dieser Auseinandersetzungen entwickeln sich zumindest für einige Teile der jeweils stritti-

gen Frage neue Antworten und neue Sichtweisen. Dieses neue Verständnis kann der weiteren Auseinandersetzung eine tragfähigere geistige Grundlage bieten, als es die ursprünglichen Positionen konnten.

Daß in den Enquete-Kommissionen verhältnismäßig grundsätzlich, gleichberechtigt und ausgiebig argumentiert wird, gibt ihnen ihr Profil, dies bildet ihr besonderes Merkmal. Und je wichtiger die Enquete-Kommission für den Bundestag und der wiederum für die Politik wird, desto mehr zeigt sich, wie wichtig Argumentation und Diskussion, also das Bemühen um einen begründeten Konsens und um einen geklärten Dissens, für die Politik sind - Tätigkeiten und Formen der Auseinandersetzung, die man nicht so ohne weiteres der Politik zuordnen möchte, von denen man meinen möchte, daß sie in der Politik eher mißbraucht als gebraucht würden.

Am Beispiel der Technik-Enqueten konnte aber nachgewiesen werden, daß Argumentation und Debatte, daß diese sehr anspruchsvollen Formen der Auseinandersetzung sehr wohl einen Stellenwert für Politik haben. Von daher sind Kommissionen - und wohl auch die Politik - sehr viel besser als ihr Ruf (44).