

# **Technikfolgen-Abschätzung im Deutschen Bundestag - ein Institutionalierungsprozeß**

**Thomas Petermann**

---

## **Vollständige bibliographische Angaben**

### **Petermann, Thomas:**

Technikfolgen-Abschätzung im Deutschen Bundestag - ein Institutionalierungsprozeß.  
In: Petermann, Th. (Hrsg.): Technikfolgen-Abschätzung als Technikforschung und Politikberatung. Frankfurt u. a.: Campus 1992, S. 209-224  
(Veröffentlichungen der Abteilung für Angewandte Systemanalyse (AFAS), Bd. 1)

## **Hinweis zur vorliegenden Kopie**

Für die vorliegende elektronische Kopie wurde das Original eingescannt und mit OCR-Software (Optical Character Recognition) bearbeitet. Das angezeigte Seitenabbild entspricht unter Berücksichtigung der Qualitätseinbußen beim Scannen dem Buchlayout. Durch die OCR-Software wurde zusätzlich die Durchsuchbarkeit des Textes ermöglicht. Auf Grund einer gewissen Fehleranfälligkeit des Verfahrens kann keine Garantie gegeben werden, dass der so erzeugte Text hundert Prozent mit dem Originaltext identisch ist. Mit Fehlern muss gerechnet werden. Eine intellektuelle Kontrolle des OCR-Ergebnisses hat nicht stattgefunden. Wird Text aus dem Dokument kopiert, basiert der exportierte Text auf dem OCR-Ergebnis und kann deshalb ebenfalls Fehler enthalten.

# **Technikfolgen-Abschätzung im Deutschen Bundestag - ein Institutionalisierungsprozeß**

Thomas Petermann

Es war in den frühen siebziger Jahren, als die Idee einer institutionalisierten TA beim Parlament Abgeordnete des Deutschen Bundestages zu beeindrucken schien. Angeregt durch die Gründung des Office of Technology Assessment (OTA)<sup>1</sup> wurden Überlegungen und Bestrebungen in Gang gesetzt, eine Einrichtung zur Technikfolgen-Abschätzung auch beim Deutschen Bundestag zu etablieren. Damit begann ein erst kürzlich abgeschlossener Institutionalisierungsprozeß<sup>2</sup>, den man im Rückblick mit guten Gründen als einen politischen non-decision-Akt charakterisieren kann.

## **I. Die Institutionalisierungsdebatte im Deutschen Bundestag**

Zeitlich gesehen entwickelte sich die parlamentarische Diskussion um die Institutionalisierung im Zeitraum von 1973 bis ins Jahr 1990. Sie begann mit dem Antrag der damaligen Opposition der CDU/CSU-Fraktion, ein "Amt zur Bewertung technologischer Entwicklungen beim Deutschen Bundestag" einzurichten. Diesem Vorschlag folgten eine Vielzahl weiterer Vorschläge der verschiedenen Fraktionen, die sich alle in der parlamentarischen Debatte nicht durchsetzen konnten (s. Anhang; vgl. a. von THIENEN 1986b, SCHINDLER 1986, 1988).

Einen gewissen Abschluß fand diese zunächst mit der Enquete-Kommission "Einschätzung und Bewertung von Technikfolgen; Gestaltung von Rahmenbedingungen der technischen Entwick-

lung", die durch gemeinsamen Beschluß aller Fraktionen vom 14. März 1985 eingesetzt wurde. Nachdem diese Kommission 1986 einen Vorschlag "Zur Institutionalisierung einer Beratungskapazität für Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung beim Deutschen Bundestag" vorgelegt hatte (ENQUETE-KOMMISSION "TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG" 1986), schloß sie zum Ende der Legislaturperiode des 10. Deutschen Bundestages ihre Tätigkeit mit einem Zwischenbericht ab. Entschieden wurde in dieser Legislaturperiode allerdings nicht.

Der 11. Deutsche Bundestag setzte wiederum eine Enquete-Kommission zur Technikfolgen-Abschätzung ein. Ihr Auftrag war unter anderem, die Kritik am vorliegenden Institutionalisierungsmodell aufzunehmen und einen neuen Organisationsvorschlag zu machen. Ein solcher wurde auch vorgelegt und - eine Entscheidung getroffen. Der Grund hierfür wird allerdings kaum darin zu suchen sein, daß nunmehr - "was lange währt ..." - ein *überzeugendes* TA-Konzept vorgelegen hätte *und* die Einsicht, eine ständige Organisationsform für TA sei für die Belange des Parlaments wirklich nötig und nützlich, allüberall gewachsen wäre.

## II. Motive, Ziele

Bevor die Frage, warum dies so ist, beantwortet werden soll, ist es angezeigt, sich die Parlamentsdebatte einmal in ihren Grundzügen zu vergegenwärtigen.

Ausgangspunkt der 'Sehnsucht nach TA' war der im Parlament zum Ausdruck gebrachte Befund eines Mangels an Beratung - ob dies nun auf den Ausschuß für Forschung und Technologie, die Oppositionsfraktion(en) oder das Parlament insgesamt bezogen wurde. Vergleichsmaßstab waren bevorzugt der Sachverständigenapparat und die Informationsquellen und -kanäle, über die die Regierung, z.B. das Bundesministerium für Forschung und Technologie verfügt.

Vermißt wurden auch Beratungskapazitäten *nur* für das Parlament oder seine Organe bzw. solche, die *unabhängig* und ungebunden sein und in diesem Geist beraten sollten.

Schließlich erhoffte man sich von TA auch Informationen, Problem- und Orientierungswissen, um verlorengegangenes Vertrau-

en der Bevölkerung wiederzugewinnen und in den gesellschaftlichen Debatten um Technik und Technikfolgen eine bessere Rolle als bislang spielen zu können.

Versucht man die Charakteristika der Diskussion über die Organisation und Ziele von TA möglichst konzentriert herauszudestillieren, fallen zunächst zwei Eigentümlichkeiten auf:

Einerseits wurde die *Größe* einer solchen Einrichtung im Verlauf der Debatte immer mehr zurückgestuft. Beginnend mit einem "Amt", sprach man bald nur noch "von 'TA-Funktionen' (...), ja, es wurde auch diskutiert, ob nicht gar die TA-Aufgaben einem neu zu bildenden Unterausschuß des Deutschen Bundestages allein übertragen werden sollten" (von THIENEN 1986c, S. 55).

Andererseits gerieten die *Zielzuweisungen* immer anspruchsvoller und zugleich diffuser: Zunächst argumentierte man aus der Perspektive des Forschungs- und Technologieausschusses und forderte TA-Beratungskapazitäten, um dessen Informationsbedürfnissen und Kontrollaufgaben besser gerecht werden zu können. Bald aber wurde mit TA "zunehmend auch der ambitiöse Anspruch verbunden, Beratungsstrukturen entwickeln zu können, die nicht nur die informationsgebundenen Kontrollmöglichkeiten eines Bundestagsausschusses, sondern prinzipiell *aller* Ausschüsse für die jeweiligen sektoralen Politiken verbessern sollten. Darüber hinaus wurde es im Zuge der öffentlichen Diskussion über gesellschaftliche und ökologische Folgen einzelner (Groß)-Technologien auch zunehmend als parlamentarische Aufgabe angesehen, eigene Gestaltungskompetenzen jenseits der staatlichen Technologiepolitik im engeren Sinne zu entwickeln" (von THIENEN 1986c, S. 56).

Zusammengefaßt, aber nicht unzulässig verkürzt, war der paradoxe Argumentationstenor der, mit möglichst wenig organisatorischem Aufwand und geringen finanziellen Investitionen Parlamentarier und Parlament zu weitreichenden Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten zu befähigen: Die Kontrolle der Regierungsarbeit, Beiträge des Parlaments zur Gestaltung der Rahmenbedingungen des technischen Wandels und zur Bewältigung von daraus resultierenden Konflikten oder auch die Teilnahme des Parlaments am öffentlichen Dialog und seine Revitalisierung als "Diskussionsforum" für zentrale Fragen der Nation waren die einschlägigen Stichworte in der Debatte.

### III. Die Debatte als 'Torso'

Nun ist zu bedenken, daß das, was ambitioniert klingt und großzügig ausformuliert wird, weder so gemeint sein, noch zielgerichtet so ins Werk gesetzt werden muß. Naheliegender als die Vermutung, *der Bundestag wolle wirklich kompetent und aktiv bei Förderung und Gestaltung der wissenschaftlich-technischen Entwicklung mittun*, ist die These, daß ein klares Bewußtsein davon fehlte (und fehlt), wozu TA beim Parlament denn nützlich sein könne - und daß dementsprechend wolkig formuliert werden mußte und muß.

Das Problem ist, so gesehen, eine gewisse Zielblindheit, die dem Institutionalisierungsprozeß innewohnte. In einem Entscheidungsprozeß sind Ziele aber von erheblicher Bedeutung, weil sie Bewertungsmaßstäbe, Alternativen, Selektion, Kompromißbildung etc. steuern oder zumindest beeinflussen. Daß sie - als konkretisierte Inhalte - weitgehend fehlten, erklärt die nicht unerhebliche Konfusion in Verhalten und Argumentation der Beteiligten.

Bei der Rekonstruktion der parlamentarischen Debatte fällt auch auf, daß sie alles andere ist als ein kontinuierlicher Informations- und Meinungsbildungsprozeß. Niemals wird systematisch auf bereits erarbeitetem Wissen aufgebaut: Daß noch in jeder Legislaturperiode das OTA in Washington zu Informationszwecken bereit wurde, so als wären nicht längst alle Erkenntnisse diesbezüglich beim Parlament zwischengelagert, daß in jeder Legislaturperiode neue, in der großen Mehrzahl mit der Thematik wenig vertraute Parlamentarier ins Gefecht geschickt wurden, mag als Illustration hier genügen. Daß diese allenfalls über ein Gespür für die defizitäre Beratungssituation des Parlaments verfügten, nicht aber hieraus ein Konzept für eine Institutionalisierung von TA, geschweige denn klar operationalisierte Ziele entwickeln konnten, sollte einleuchten.

Aus all diesem folgt die Crux der Debatte über den leidvollen Weg der Implementierung von TA: Nie gab es eine zusammenhängende Diskussion und den Aufbau einer konzeptionellen Argumentation, die eine spezifische Mängelanalyse zusammenführte mit einer Zieldiskussion, um daraus Organisation und Funktion parlamentarischer TA zu deduzieren.

Daß es zwar Lernprozesse 'im' Parlament, aber nicht einen Lernprozeß 'des' Parlaments gab, lag allerdings nicht am Unver-

mögen der jeweils beteiligten Politiker oder Sachverständigen. Vielmehr war die Institutionalisierung immer ein "randständiges" Thema (von THIENEN 1986b), das weder die Mehrzahl der Parlamentarier noch die kleine Zahl der Einfluß- und Entscheidungsträger in den Fraktionen zu irgendwelchen erkennbaren oder folgenreichen Reaktionen veranlaßte. Auch von einem "Druck" der veröffentlichten Meinung wird man nicht sprechen können. So gab es also weder inner- noch außerparlamentarische Anstöße, ein TA-Konzept wenigstens leitlinienförmig zu entwerfen - und vor allem: keinen Anlaß, eine Institutionalisierung zu beschließen.

#### IV. Gründe für die Kontinuität des Scheiterns?

Nun könnte man weiterfragen: Warum blieb TA über eine so lange Zeit ein Thema ohne Karrierechancen im Parlament? Drei mögliche Erklärungen, auf verschiedenen Ebenen liegend, sollen hier kurz angesprochen werden.

- Alle parlamentarischen Initiatoren und alle wissenschaftlichen Ratgeber haben es über 16 Jahre hinweg nicht vermocht, einen *akzeptanzfähigen Organisationsvorschlag* zu formulieren und über die parlamentarischen und außerparlamentarischen Hürden zu bringen.
- TA beim Deutschen Bundestag ist aus Gründen der *Logik des politischen Systems* inkompatibel mit einem Parlament, dessen strukturelle Schwäche im politischen bargaining-Prozeß und in den gesellschaftlichen Technikdebatten seit langem evident ist.
- TA beim Deutschen Bundestag ist unverträglich mit der *subjektiven Befindlichkeit* bundesdeutscher Parlamentarier, mit deren Selbstverständnis und Aufgabenverständnis bezüglich des Parlaments.

Daß es Defizite in den Vorschlägen zur Organisation von TA waren, die zu ihrem Scheitern führten - also fehlende Überzeugungskraft - läßt sich zwar in den parlamentarischen Dokumenten als Begründung insofern rekonstruieren, als dies immer *behauptet* wurde.

Es ist aber mit besseren Argumenten zu vermuten, daß hinter der verbalen Fassade andere Gründe ausschlaggebend waren.

Kein Organisationsmodell kann so problematisch sein - und war es je - daß man dies nicht mit dem politischen Willen zu TA hätte überwölben können. Eben dieser Wille aber existierte nie in ausreichender Stärke.

Alle gebetsmühlenhaft vorgetragenen Argumente, wie die, es entstünde eine neue *Bürokratie*, eine neue *Expertokratie* zur Bevormundung der Parlamentarier oder eine *wirtschafts- und technikregulierende Überinstanz*, entlarven sich angesichts der jeweils diskutierten Dimensionen von Personal und Budget als schlechter Schein. Schon die Absicht, vier bis fünf Wissenschaftler einzustellen, evozierte das einschlägige Feldgeschrei: "Keine Bürokratie"!

In der Frühphase der Diskussion sahen einige Vorschläge vor, ein politisches Lenkungsgremium für TA paritätisch zu besetzen: Darin drückte sich der Wunsch der jeweiligen Opposition aus, bei TA-Prozessen zumindest gleichberechtigt beteiligt zu sein, um über das Medium einer TA-Institution beispielsweise den Informationsvorsprung der durch die Exekutive gut informierten Mehrheit zumindest zu verkürzen.

Aus dieser Zeit stammt auch die Legende, TA sei bloß ein *Instrument der Opposition*. So wenig es nun einleuchtet, daß bei einer *paritätischen* Besetzung TA nur von der Opposition instrumentalisiert werden könnte, so zäh hielt sich der Einwand - und entwickelte sich zunehmend zu einem undurchdachten Reflex in der Debatte: Die Mehrzahl der folgenden Organisationsvorschläge sah eine Besetzung nach *Mehrheitsverhältnissen* vor - *dennoch* wurde weiterhin behauptet, TA nütze nur der Opposition.

Ignoriert wurde schlicht, daß parlamentarische TA-Einrichtungen unter dem Regime des Mehrheitsprinzips prinzipiell von den Mitgliedern der Mehrheitsfraktion, kaum aber von der Opposition instrumentalisiert werden können. Dies wäre auch dann nicht anders, gestände man der Opposition einen Minderheitsschutz, z.B. bei der Mittelvergabe, zu.

All dies legt die Vermutung nahe, daß Einwände bezüglich der Organisationsform in der Regel Ablenkungsmanöver waren.

Nun zur zweiten Erklärungsmöglichkeit. Die Mehrzahl der Analysen zur Rolle des Parlaments im politischen System der Bundesrepublik Deutschland betont dessen *relative* Schwäche (SCHNEIDER 1983) im Kräftespiel zwischen Öffentlichkeit, Interessengruppen, Administration und Regierung (ganz abgesehen von der zunehmenden Bedeutung neuer supranationaler Gre-

mien). Mit 'Schwäche' ist nicht gemeint, das Parlament sei ohne Einfluß: Am Parlament kommt man in der Tat nicht vorbei. Alle Akteure sind - mehr oder weniger - auf seine Mitwirkung angewiesen, insbesondere die führenden Fraktionsmitglieder (speziell der Mehrheit) müssen in wichtige Aushandlungsprozesse einbezogen werden. Was aber in Rede steht, ist, daß *nicht* Präsenz bei der Entscheidung, sondern *Kompetenz*, nicht *formale* Zustimmung oder Ablehnung, sondern *inhaltlich begründete* gefordert sind. Hieran aber dürfte es doch mangeln - und dies heißt 'Schwäche' - was keine Frage intellektueller Kapazität, sondern ein Problem fehlender Zeit und mangelnder Unterstützung der bundesdeutschen Parlamentarier durch einen eigenen 'Apparat' ist.

Daraus folgt im übrigen auch die stetig abnehmende Initiativefreudigkeit des Bundestages bei der Einbringung von Gesetzen, die wachsende Abhängigkeit vom Sachverstand der Exekutive und der großen Verbände bei der Politikformulierung und die ungenügende Mitwirkung bei den Debatten um technikbezogene gesellschaftspolitische Grundfragen.

Das 'Systemproblem' läßt sich nun folgendermaßen zuspitzen: Dem Konzept nach ist TA auf einen initiativen, zur inhaltlichen Mitgestaltung von Entscheidungen und Diskussionsprozessen willigen und fähigen Akteur bezogen<sup>3</sup>. Die Wirklichkeit des Parlaments ist aber anders, und im Bewußtsein vieler Parlamentarier wird die Außenseiterrolle des Parlaments im arbeitsteiligen System der politischen Gewalten nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Man ist mit dieser Rolle weitgehend zufrieden. Das erklärt zumindest teilweise das Leerlaufen der Debatte, wenn einem solchen Parlament ein Instrument angetragen wird, das - mit Ansprüchen auf Kontrolle, Gestaltung und Diskussionsführerschaft verbunden - doch so wenig auf das real existierende Parlament paßt. Damit TA dem Konzept nach funktionieren kann, müßte die parlamentarische Rolle überdacht und in der Praxis zumindest modifiziert werden: Erst dann könnte die Schere zwischen dem Anspruch von TA und der Wirklichkeit parlamentarischer Politik geschlossen werden.

Damit wären wir beim dritten Deutungsversuch, bei dem noch ein Ausflug in die subjektive Befindlichkeit der Parlamentarier erlaubt sein sollte. Man kann die These vertreten, daß (mitverursacht durch Systembedingungen) die Ablehnung von TA beim Bundestag Ausdruck der Abwehr oder Verdrängung eines Kon-



zeptes ist, das doch als erhebliche Herausforderung empfunden wird (PETERMANN 1988).

Zunächst einmal ist TA als Kommunikation und Interaktion zwischen Politik und Wissenschaft keinesfalls ein herrschaftsfreier Diskurs, in dem nur der Zwang des besseren Argumentes zugelassen ist. Vielmehr wird diese Situation immer auch als Zusammenarbeit zweier konkurrierender Gruppen erfahren (MAYNTZ 1986, S. 190), der man sich aussetzen muß: So wird die interaktive Zusammenarbeit mit der Wissenschaft bei der Lösung 'praktischer' Fragen von der Politik auch als Machtanspruch wahrgenommen (MAYNTZ 1980, S. 319), aus welchem Beziehungskonflikte resultieren, die man scheut.

Weiterhin verlangt eine intensive, auf Entscheidung und Verantwortung zielende diskursive Bewältigung komplizierter Probleme Anstrengungen zur Veränderung im eingeübten Rollenverhalten und Investitionen an (knapper) Zeit, die als Belastung empfunden werden.

Intuitiv wird der Parlamentarier deshalb erfassen, daß die Konsequenz von Technikfolgen-Abschätzung als Politikberatung keinesfalls eine komfortable Reduktion von Komplexität ist, und daß TA das Tagesgeschäft auf der Basis bloß politischer Urteilskraft nicht erleichtert. In dieser diffusen Wahrnehmung dürfte eine erklärende Variable für Distanz und Bedenken gegenüber einer spezifischen Neuerung für das Parlament liegen<sup>4</sup>.

## **V. Der Vorschlag der 2. Enquete-Kommission der 11. Legislaturperiode: Institutionalisierung gelungen, TA tot?**

Die in der 11. Legislaturperiode neu eingesetzte Enquete-Kommission "TA" stellte drei unterschiedliche Modelle zur Diskussion und zur Entscheidung. Am 16.11.1989 beschloß die CDU/CSU- und FDP-Mehrheit im Deutschen Bundestag, den Forschungs- und Technologie-Ausschuß in Ausschuß für Forschung, Technologie und Technikfolgen-Abschätzung umzubenennen und eine wissenschaftliche Einrichtung damit zu beauftragen, für den Deutschen Bundestag Technikfolgen-Abschätzung durchzuführen.

Hauptelemente dieses Vorschlags waren: der Ausschuß für Forschung und Technologie als parlamentarische "steering group" - also klare Trennung von Politik und Wissenschaft - und eine - durch Ausschreibung zu findende - externe wissenschaftliche Einrichtung, welche TA-Prozesse für das Parlament durchzuführen und zu moderieren hat. Auf den ersten Blick scheint damit die langjährige Institutionalisierungsdebatte über TA beim Parlament beendet.

Um dieses Institutionalisierungsmodell würdigen zu können, empfiehlt sich ein Blick auf den - gescheiterten - Vorschlag der Enquete-Kommission "TA" der 10. Wahlperiode (ENQUETE-KOMMISSION "TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG" 1986).

Dieser Vorschlag wurde von der Kommission einstimmig beschlossen und sah folgendes Modell vor:

- Eine aus Parlamentarierern *und* Sachverständigen zusammengesetzte "Kommission zur Abschätzung und Bewertung von Technikfolgen" wählt Themenfelder für TA-Prozesse aus. Die Kommission trifft Grundsatzentscheidungen über Umfang, Durchführung und erkenntnisleitende Fragestellungen dieser "TA-Prozesse".
- Einer ständigen "wissenschaftlichen Einheit" - *integriert in den Bundestag* - obliegt die wissenschaftliche Umsetzung der Forschungs- und Beratungsprozesse: Sie soll TA-Analysen nach außen vergeben und begleiten, in begrenztem Umfang aber auch eigene Projektarbeiten erstellen; darüber hinaus soll sie TA-Informationen parlamentsbezogen aufbereiten und vermitteln.
- Beiräte aus Parlamentariern und *Vertretern der Öffentlichkeit* sollen innerhalb der einzelnen Themenschwerpunkte TA-Prozesse begleiten.
- Für die Durchführung werden - nach Ablauf der Aufbauphase - Haushaltsmittel von DM 10 Mio. jährlich veranschlagt.

Dieser Organisationsvorschlag war also ein Modell "pragmatischer Politikberatung" mit enger Kooperation von Wissenschaft und Politik<sup>5</sup>, einer in-house Kapazität, die nicht nur 'für' das, sondern gerade 'beim' Parlament arbeiten sollte, verbunden mit moderaten, aber deutlichen partizipatorischen Elementen.

Erkennbare Reaktionen aus dem Parlament blieben zunächst aus - dann aber lehnten die befaßten Ausschüsse ab. Im Verlaufe

der Plenardebatte über die Arbeit der Enquete-Kommission war Reserviertheit deutlich. Kaum war der Institutionalisierungsvorschlag in Umrissen erkennbar, schossen sich Vertreter von Wirtschaftsverbänden heftig darauf ein. Sie äußerten ordnungspolitische Bedenken ("bürokratischer Überwachungsstaat") und kritisierten die Organisationsform des politischen Lenkungsremiums, weil dies auch mit nicht-parlamentarischen Mitgliedern besetzt sein sollte ("Einstieg in die gesellschaftliche Mitbestimmung")<sup>6</sup>. Den Gewerkschaften wiederum war der Vorschlag zu klein geraten. Er ermöglichte ihrer Einschätzung nach weder umfassende noch zur Gestaltung und Steuerung von Technik befähigende TA. "So nicht" und "jetzt nicht" war der Tenor der Einwände, während man zugleich versicherte, der Deutsche Bundestag benötige durchaus TA, um eine verbesserte Informationslage gewinnen zu können.

Der inner- und außerparlamentarische Widerstand trug seinen Teil dazu bei, daß zunächst keine endgültige Entscheidung gefällt wurde. Erst in der nächsten Legislaturperiode und im Verlauf der Arbeiten der zweiten Enquete-Kommission "TA" entwickelte sich in den Führungskreisen der Mehrheitsfraktionen eine Bereitschaft, das Thema politisch abzuschließen und die Institutionalisierung zu *ihrer* Sache zu machen. Mit dem politischen Willen der Mehrheit war dann die entscheidende Voraussetzung für die Institutionalisierung geschaffen und die Front der Ablehnung durchbrochen.

Zudem war es auch gelungen, ordnungspolitische Bedenken der Wirtschaft auszuräumen: TA als "technology arrestment" hatte als Menetekel ausgedient. Daß nun auch aus Kreisen der Wirtschaft der Institutionalisierung keine Steine mehr in den Weg gelegt wurden, dürfte mit den Eigenarten und Begleitumständen der von den Mehrheitsfraktionen (CDU/CSU und FDP) und den von ihnen benannten Sachverständigen vorgeschlagenen 'neuen' Lösung zu tun haben.

Was ist nun das Für und Wider dieser Lösung? Vergleicht man sie mit dem alten Vorschlag, kann man grundsätzlich folgendes festhalten:

- Die Organisationsform ist eindeutig "politisch". Es gibt ein *rein* parlamentarisches Lenkungsremium. Die bislang angestrebte Kommunikationsgemeinschaft zwischen Wissenschaft und Politik (und gesellschaftlichen Gruppen) als Steuerungsinstru-

ment für TA wurde ersetzt durch den Ausschuß für Forschung und Technologie, der gewissermaßen den Sieg des "Primats der Politik" verkörpert.

- Es gibt keine wissenschaftliche TA-Einheit *innerhalb* des Deutschen Bundestages, sondern eine *externe* Einrichtung wird mit TA-Aufgaben betraut. Damit hat man die Wissenschaft auf angemessene Distanz gehalten, eine Veränderung der Strukturen der Verwaltung des Bundestages (wahrscheinliche Folge des alten Vorschlags) ist vermieden.
- Es gibt für TA kein *neues* Organ innerhalb des Deutschen Bundestages und keines mit spezifischen Rechten. Die Geschäftsordnung muß nicht in *dieser Hinsicht* geändert werden, was der Akzeptanz des Vorschlags im Parlament förderlich ist.
- Partizipatorische Elemente von TA, von den alten Kommissionen herausgestrichen, sind zwar angesprochen, aber eher marginalisiert.

Es wird also eine Lösung von streng funktionaler Adäquanz und organisatorischer Paßform angestrebt: Ein eher dezisionistischer Modus der Politikberatung sichert das "Primat der Politik", die Partizipation gesellschaftlicher Gruppen ist - verglichen mit der Rhetorik des Modells der Vorgängerkommission - eingegrenzt. Die bewährte Kompetenz- und Machtverteilung innerhalb des Parlaments wird ebensowenig berührt, wie die Administration des Bundestages in ihren hierarchisch-verfestigten Strukturen und eher reaktiven Beratungsaktivitäten (BACKHAUS-MAUL 1990) behelligt wird. So gesehen, hat das Modell nicht nur "low profile", sondern auch der TA-Gedanke ist zunächst erkennbar niedrig eingestuft.

Daß TA in einem solchen Organisationszusammenhang Gefahr läuft, zur orthodoxen Politikberatung zu verkümmern, liegt auf der Hand, wenngleich die Chancen für eine innovative Umsetzung nicht grundsätzlich verbaut sind - was von einigen Kritikern (von WESTPHALEN 1990) gar nicht erst diskutiert wird.

Bedenken sind zwar angebracht, ob eine kommunikationsintensive Zusammenarbeit von Wissenschaft und Politik im Rahmen eines solchen Modells herstellbar ist. Andererseits: Ob die ehemals beabsichtigte demonstrative Zusammenführung von parlamentarischen und nicht-parlamentarischen Experten in einem *Organ* des Deutschen Bundestags fruchtbarere Diskussionsprozesse gezeitigt hätte, als die Anbindung externer Experten in der üblichen Form

von Aufträgen oder Beraterverträgen dies kann, ist selbstverständlich ebenfalls nicht ausgemacht. Auch eine wissenschaftliche 'in-house' Kapazität wäre nicht schon allein wegen ihrer physischen Präsenz und administrativen Einbindung interaktionsfähig. Die Funktionalität von Diskussionsprozessen zwischen Wissenschaft und Politik dürfte sich letztlich über die *Qualität* der wissenschaftlichen TA-Aktivitäten und die von den Abgeordneten wahrgenommene Nützlichkeit der Vermittlungs- und Beratungsleistungen entscheiden. Darin wird die Nagelprobe für das jetzt beschlossene Institutionalisierungsmodell liegen.

Das von der Abteilung für Angewandte Systemanalyse mittlerweile aufgebaute "Büro für Technikfolgen-Abschätzung des Deutschen Bundestages" wird versuchen müssen, die Hypothek unklarer und widersprüchlichen Zielzuweisungen<sup>7</sup>, weitverbreiteten Desinteresses und (immer noch vorhandener) Ablehnung so weit wie möglich abzutragen. Erst wenn es ihm gelingt, bei Abgeordneten, interessierten Kreisen und den Medien die Einschätzung zu begründen, TA sei kein Störfaktor, sondern ein Beratungsinstrument zur Steigerung parlamentarischer Kompetenz, ein Medium gesellschaftlicher Diskussion über die Zielsetzungen neuer wissenschaftlich-technischer Entwicklungen und ein produktives Element für parlamentarische Beiträge zur gesamtgesellschaftlichen Steuerung und Gestaltung von Technikentwicklung und Technikeinsatz - erst dann hat der Prozeß der Institutionalisierung einen wirklichen Abschluß gefunden.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Als ein zentrales Motiv der (damaligen) Debatten um TA beim amerikanischen Kongreß kristallisierte sich die informationelle Unabhängigkeit der Legislative von der Exekutive heraus. Mit dem übergreifenden Ansatz des technology assesment und einer der Legislative zugeordneten Hilfsorganisation sollten vor allem die fragmentierte Entscheidungsfindung des legislativen Ausschußsystems überwunden und rationale Kongreßdebatten und Willenbildungsprozesse stimuliert werden. In der Diskussion wurden weitere Funktionen der zu schaffenden Organisation deutlich: so die Information der Öffentlichkeit, die Antizipation möglicher Reaktionen und die Wiederherstellung des Vertrauens der Öffentlichkeit (GRAY 1982).
- <sup>2</sup> Die folgenden Ausführungen basieren auf bzw. orientieren sich an den Ausführungen von Petermann und Franz (PETERMANN/FRANZ 1990). Zum

Institutionalisierungsprozeß s.a. detailliert und angestrengt kritisch Graf von Westphalen (von WESTPHALEN 1990).

- 3 Die 'Konstruktion' des OTA erwies sich als funktional in Bezug auf die starke Stellung des Parlaments im amerikanischen präsidentiellen Regierungssystem, entsprach der Aufgabenzuweisung an die Wissenschaft, neutral zu beraten und nichts zu unternehmen, um die politischen Entscheidungen selbst zu beeinflussen. Das OTA erarbeitete sich schließlich auch eine akzeptierte Funktion als Medium innerhalb der tradierten Meinungs- und Entscheidungsprozesse unter Beteiligung von Legislative einerseits, Interessengruppen, Öffentlichkeit und Exekutive andererseits (zum OTA s. GIBBONS/GWIN 1986, GRAY 1982, OTT 1986).  
Anders als in den Vereinigten Staaten hatte in der Bundesrepublik Deutschland in der Wahrnehmung der meisten Parlamentarier eine dem OTA entsprechende Einrichtung beim Deutschen Bundestag offensichtlich keinen 'Ort'. Weder sah man die dringende Notwendigkeit, informativ 'nachzurüsten', noch war man in der Lage bzw. gewillt, eine organisatorische Form adäquat den Bedürfnissen und Spezifika des Parlaments im bundesrepublikanischen Regierungssystem zu finden.
- 4 Aber nicht nur im eingespielten internen Arbeits- und Funktionszusammenhang des Parlaments, nicht nur in seiner engen Beziehung zu Exekutive und Administration, sondern auch im Blick auf die tradierten Kommunikations- und Interaktionsmuster mit Gesellschaft und Wirtschaft (RAUTENBERG 1989) scheint eine parlamentarische Technikfolgen-Abschätzung lange als Fremdkörper wahrgenommen worden zu sein - weil mit ihr prozedural und institutionell neue Wege gegangen werden sollten.
- 5 Ein solches Konzept war im übrigen auch zu Beginn der Diskussion um die Organisation des OTA lanciert worden. Aber der Versuch, beispielsweise ein Steuerungsgremium aus Politikern, externen Sachverständigen und Vertretern der Öffentlichkeit einzurichten, wurde alsbald abgewürgt. Parlamentarisches Gespür für die "Allokation politischer Macht" (CASPER 1986, S. 215) führte zur Etablierung der bis heute gültigen Form des Steuerungsgremiums in seiner Zusammensetzung *ausschließlich* aus Kongreßmitgliedern. Wissenschaftlern und Vertretern des öffentlichen Lebens wurde ein anderer Tätigkeitsbereich zugewiesen: ein Technology Assessment Advisory Council (TAAC), dessen Bedeutung heute als relativ gering eingeschätzt werden kann (SCHEVITZ in diesem Band).
- 6 Aus ordnungspolitischer Sicht wurden häufig die folgenden Gefahrenmomente genannt: Auf volkswirtschaftlicher Ebene werde durch staatliche Interventionen (wohl in der Folge von Erkenntnissen aus TA) der Boden liberalen Wettbewerbs noch weiter aufgeweicht und tendenziell das Erwerbprinzip ausgehöhlt werden (MEIER 1987, S. 64). Auf der Ebene des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik drohe die Gefahr der politischen Lenkung der Forschung sowie eines "Informationsmonopols" beim Parlament (MEIER 1987, S. 74). Auf politischer Ebene führe die - aus TA resultierende - gestaltende Technologiepolitik "alsbald" zu einer "zentralistischen Machtpolitik" und einer sich auflähenden, Vorschriften durchsetzenden Bürokratie (MEIER 1987, S. 75; s.a. RAUTENBERG 1989).

- 7 Im Falle des Büros für Technikfolgen-Abschätzung des Deutschen Bundestages gibt es trotz ausführlicher Diskussionen über Aufgaben und Zielsetzungen immer noch recht unterschiedliche Erwartungen - beispielsweise bei den Fraktionen. Deren Kommentierungen setzen ganz differente Akzente und verbinden mit dieser Beratungszelle durchaus divergierende Erwartungen - oder Befürchtungen (Stellungnahmen der Fraktionen finden sich beispielsweise in der Ausgabe "Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung" der Zeitung "Das Parlament," Nr. 36-37, 31.8./7.9.1990).

## Anhang

- Die erste Initiative zur Einrichtung einer Beratungskapazität für Technikfolgen-Abschätzung im Deutschen Bundestag erfolgte 1973 (BT-Drs. 7/468 vom 16.04.73) durch die CDU/CSU-Fraktion. In Orientierung am Modell des Office of Technology Assessment (OTA) wurde ein "Amt zur Bewertung technologischer Entwicklungen" vorgeschlagen.
- 1975 brachte die CDU/CSU einen Antrag zur Einrichtung einer "Kommission für Technologiefolgenabschätzung" ein. Diese sollte sich aus 6 paritätisch von Regierungsfraktionen und Opposition gestellten Bundestags-Abgeordneten und 6 nicht stimmberechtigten Sachverständigen zusammensetzen und durch ein dem Präsidenten des Bundestages unterstelltes Sekretariat unterstützt werden.
- 1977 unternahm die Fraktion der CDU/CSU einen erneuten Anlauf (BT-Drs. 8/1241 vom 21.11.1977). Sie beantragte die "Einrichtung einer Prognose- und Bewertungskapazität zur Begutachtung technologischer und forschungspolitischer Entwicklungen beim Deutschen Bundestag".
- Im Juni 1978 wurde ein fraktionsübergreifend formulierter Neuantrag verabschiedet, der eine Arbeitsgruppe "Technologiefolgenabschätzung" beim Präsidenten des Bundestages vorsah; diese sollte mit einem gesonderten Haushaltstitel von DM 1 Mio. ausgestattet sein, wobei 40 % den Fraktionen zu gleichen Teilen zur Verfügung stehen sollten.
- Am 29.07.1981 (BT-Drs. 9/701) brachte die Fraktion der CDU/CSU einen Antrag ein. Unter der Federführung des Ausschusses für Forschung und Technologie (F+T-Ausschuß) sollte eine Lenkungsgruppe aus Mitgliedern dieses Ausschusses und des Haushaltsausschusses eingerichtet werden, die u.a. Trends der technischen Entwicklung beobachten, wissenschaftliches Material für technologiepolitische Entscheidungen vorbereiten und Problemlösungsalternativen entwickeln sollte.
- Ebenfalls 1981 brachte der Abgeordnete Steger - Obmann der SPD-Fraktion im F+T-Ausschuß - einen Änderungsantrag ein, der die Einsetzung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe dieses Ausschusses vorsah. Diese sollte Gespräche mit vom Bund geförderten Forschungsinstitutionen zur Organisation von TA führen und Beratungserfordernisse des Bundestages spezifizieren. Der

ad-hoc-Gruppe sollte ein Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung zugeordnet werden.

- Ein weiterer Antrag der SPD im F+T-Ausschuß vom 02.09.1982 schlug eine jährliche Erörterung interessanter technischer Entwicklungen durch den F+T-Ausschuß mit externen Sachverständigen vor sowie einen Auftrag an den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages, Vorschläge für verbesserte Zugriffsmöglichkeiten der Mitglieder des F+T-Ausschusses auf externe Beratungskapazitäten zu entwickeln.
- Am 20.10.1982 brachte die SPD im F+T-Ausschuß den Antrag ein, den CDU/CSU-Antrag vom 29.07.1981 - den sie zuvor im Haushaltsausschuß abgelehnt hatte - nunmehr anzunehmen; hierzu war aber die CDU/CSU nicht mehr bereit.
- Von allen Fraktionen wurde im Ausschuß am 01.12.1982 ein Beschluß verabschiedet, der Elemente der letzten SPD-Vorschläge sowie die von der CDU/CSU eingebrachte Empfehlung eines Auftrags an den Wissenschaftlichen Dienst enthielt, Vorschläge für die Verbesserung TA-bezogener Beratungsmöglichkeiten beim Parlament zu entwickeln.
- Die SPD beantragte im F+T-Ausschuß am 08.12.1983 (Aussch.-Drs. 99) die Bildung eines Unterausschusses "Technikanalyse und -bewertung"; drei Mitarbeiter der Arbeitsgemeinschaft der Großforschungseinrichtungen (AGF) sollten zur Mitarbeit delegiert werden.
- Ähnlich lautete ein Antrag der GRÜNEN vom 05.06.1984 (Aussch.-Drs. 140), wobei dem Unterausschuß Mittel im Volumen von 5 % aller Entwicklungsförderungsprogramme der Bundesregierung zur Verfügung stehen sollten. Zusätzlich forderten die GRÜNEN die Einrichtung einer "Stiftung Technikfolgenabschätzung".
- Ein Antrag der FDP vom selben Datum (Aussch.-Drs. 151) forderte die Einsetzung einer TA-Kommission aus Abgeordneten und Sachverständigen beim Präsidium des Bundestages; die Kommissionsarbeit sollte durch vier bis fünf Mitarbeiter mit Zeitverträgen und einen Sekretär unterstützt werden.
- Am 17.10.1984 schließlich kam es im F+T-Ausschuß zu dem von allen Fraktionen verabschiedeten Beschluß, eine (Enquete-) Kommission "Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung" einzurichten.
- Nachdem die SPD nochmals einen eigenen Antrag formuliert hatte, kam es erst nach interfraktionellen Gesprächen am 17.01.1985 zu einem gemeinsamen Vorschlag zur Einsetzung einer Enquete-Kommission "TA".
- Diese Kommission schlug 1986 folgendes Modell vor: eine aus Parlamentariern und Sachverständigen zusammengesetzte "Kommission zur Abschätzung und Bewertung von Technikfolgen", unterstützt von einer ständigen "wissenschaftlichen Einheit" im Bundestag (15 fest angestellte, 15 Mitarbeiter mit Zeitverträgen), 10 Mio. DM Budget nach einer Anlaufphase. Beiräte aus Parlamentariern und Vertretern der Öffentlichkeit sollten innerhalb der einzelnen Themenschwerpunkte TA-Prozesse begleiten.
- Die in der 11. Legislaturperiode neu eingesetzte Enquete-Kommission "TA" legte 1989 drei unterschiedliche Institutionalierungsmodelle vor:



CDU/CSU und FDP sahen die Umbenennung des Ausschusses für Forschung und Technologie in Ausschuß für "Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung" vor, welcher die Initiierung und politische Steuerung von TA übernehmen sollte. Mit der Durchführung von TA-Studien wäre eine Institution außerhalb des Parlaments zu beauftragen, die "diese Aufgabe in hoher Selbständigkeit und eigener Verantwortung" wahrnehmen sollte.

Der Vorschlag der SPD beinhaltete die Einsetzung eines Ausschusses für "parlamentarische Technikberatung" und eine bundestagsinterne wissenschaftliche Einheit (etwa 15 Mitarbeiter). Ausschuß und wissenschaftliche Einheit sollten durch ein vom Bundestag berufenes Kuratorium unterstützt werden.

Die Fraktion der GRÜNEN votierte für die Gründung einer TA-Stiftung, deren Leitung aus AbgeordnetenInnen und ExpertInnen zusammengesetzt sein und von der Mitgliederversammlung gewählt werden sollte. Dem Leitungsgremium sollte ein Institut zugeordnet werden, welches die TA-Studien zu begleiten und parlamentsorientiert aufzuarbeiten hätte. Zusätzlich würde dem Präsidium des Deutschen Bundestages eine dauerhafte Beratungsinstitution angegliedert, die - neben anderen Aufgaben - TA-Studien an die Stiftung vergeben sollte.

- Am 04. und 18.10.1989 beschäftigte sich der Ausschuß für Forschung und Technologie mit diesen Institutionalisierungsvorschlägen (sowie erstmals mit dem Enquete-Bericht aus der 10. Legislaturperiode). Am 16.11.1989 beschloß der Deutsche Bundestag die Annahme des Organisationsvorschlags von CDU/CSU und FDP: Der "Ausschuß für Forschung und Technolgoie" wird in "Ausschuß für Forschung, Technologie und Technikfolgen-Abschätzung" umbenannt. Er wird die Aufgabe der politischen Steuerung von TA-Prozessen übernehmen. Es wird ihm eine zusätzliche Personalstelle im höheren Dienst zugewiesen. Mit der Durchführung der TA-Prozesse wird (Beschluß des Ausschusses vom 14.3.1990) für einen Zeitraum von drei Jahren die Abteilung für Angewandte Systemanalyse beim Kernforschungszentrum Karlsruhe betraut. Diese hat mittlerweile das "Büro für Technikfolgen-Abschätzung des Deutschen Bundestages" aufgebaut - mit sechs wissenschaftlichen Mitarbeitern und einem Gesamtbudget von etwa 4 Mio. DM jährlich.