

Cornelia Altenburg

Viele Köpfe, eine Stimme

Identität und Autorität der Strahlenschutzkommission

Sie ist unverzichtbar und omnipräsent und erzeugt Misstrauen und Ängste, da sie unverständlich ist, die Folgen unvorhersehbar sind und sie von Natur aus als gefährlich gilt. Während der Historiker Eric Hobsbawm mit dieser Beschreibung die Wissenschaft im Allgemeinen im Blick hat, lässt sich mit den Worten insbesondere die ionisierende und nichtionisierende Strahlung beschreiben (Hobsbawm 1998, S. 652 ff.). Auch wenn sich schon bald nach der Entdeckung der Röntgenstrahlung positive Wirkungen zeigten wie etwa erste Erfolge bei der Heilung von Hautkrebs, erkannte man ebenso schnell die schwerwiegenden gesundheitlichen Schäden, die die ionisierende Strahlung provozieren kann (Reich 1990, S. 18 f.; Schwerin 2010a, S. 315 f.). Neben diesen ›sichtbaren‹ Auswirkungen hat Strahlung allgemein eine vollkommen unberechenbare Komponente: Man sieht, riecht und schmeckt sie nicht (vgl. auch Kuchinskaya 2012, S. 79).

Wenn Nutzen und Schaden so eng beieinander liegen, ist nicht nur der aufgeklärte Bürger, sondern auch die Politik – hier zu verstehen als das gesetzgeberischen Entscheidungen vorbereitende Ministerium – auf die Beratung durch die Wissenschaft angewiesen. Eine Herausforderung von immenser Bedeutung für den institutionalisierten¹ Strahlenschutz ist es, Vertrauen für die von ihm erarbeiteten Empfehlungen zu generieren. In diesem Text wird die These verfolgt, dass dies nur gelingen kann, wenn eine Kommission über einen langen Zeitraum eine kontinuierliche, authentische und als objektiv eingeschätzte Identität herausbildet und damit als Expertenautorität gelten kann – und dies unabhängig von sich verändernden Personenkonstellationen, unabhängig vom politischen Umfeld sowie unabhängig von sich veränderndem Wissen (was natürlich nicht heißt, dass neue Wissensbestände nicht berücksichtigt werden). Untersuchungsobjekt ist die 1974 geschaffene Strahlenschutzkommission (SSK), die zunächst das Bundesministerium des Innern beriet.²

¹ Der Begriff Institution ist in diesem Artikel im Sinne der Neuen Institutionenökonomie zu verstehen, vgl. z.B. North 1992.

² Dieser Artikel ist im Zusammenhang des DFG-Projektes »Wissenschaftliche Politikberatung: Epistemisch-institutionelle Charakteristika von Expertenkommissionen« an der Universität Bielefeld entstanden.

I. Zur Geschichte

I.1 *Von der Deutschen Atomkommission und dem Wandel der Politikberatung*

Bereits vor Gründung der SSK gab es ein Gremium, das die Bundesregierung in Sachen Strahlenschutz beraten hat und einige Grundlagen hinsichtlich der Strahlenschutzkultur sowie des organisatorischen Aufbaus der Kommissionsarbeit in Arbeitskreisen für die Strahlenschutzkommission gelegt hat. Die Deutsche Atomkommission gab seinerzeit dem Bundesministerium für Atomfragen Empfehlungen; ihr waren verschiedene Fachausschüsse angegliedert, u. a. der Fachausschuss IV zum Schutz der Bevölkerung vor der Gefährdung durch radioaktive Stoffe. Das Vertrauen in den Rat der übergeordneten Atomkommission vor allem in politischen Kreisen war so groß, dass, so berichtet der Historiker Bernd-A. Rusinek, politische Akteure es für das Beste hielten, die Beratungsergebnisse direkt zu übernehmen (Rusinek 2004, S. 189).

Aufgabe des Gremiums war es, dafür zu sorgen, dass das gesellschaftlich einheitlich gewollte Ziel, den Anschluss an den technologischen Fortschritt des Atomzeitalters zu sichern, möglichst schnell erreicht wird. Mitte der 1960er Jahre waren zahlreiche Aufgaben der Atomkommission gelöst – vielleicht ein Ergebnis dessen, dass der Kommission Rusinek zufolge wenig Hindernisse finanzieller und politischer Natur im Weg standen. (ebd., S. 191 ff. u. 206 ff.)

Zwar gab es bereits in der frühen Geschichte der nuklearen Forschung in der Bundesrepublik auf lokaler Ebene Widerstände. Diese sind allerdings deutlich als *Nimby*-Proteste zu charakterisieren: Solange die entsprechenden kerntechnischen Anlagen ›not in my backyard‹ gebaut wurden, waren die positiven Aspekte für die Bewertung entscheidend. (siehe bspw. Nehring 2012, S. 237)

Einige grundlegende Parameter der Arbeitsweise der Atomkommission dürften der Auslöser dafür gewesen sein, dass das Vertrauen in das Gremium schwand. Die personelle Anlage der Kommission war bereits bemerkenswert; so hatte man versucht, möglichst viele gesellschaftlich einflussreiche Personen einzubinden, indem man etwa Karl Winnacker, den Vorstandsvorsitzenden der Farbwerke Hoechst, oder Hermann Josef Abs von der Bank Deutscher Länder bzw. der Deutschen Bank, den Physiker Werner Heisenberg und nicht zuletzt Ludwig Rosenberg als Gewerkschaftsführer berief.

Zwar verfügte die übergeordnete Kommission über verschiedene Arbeitskreise wie etwa die mit dem Thema Strahlenschutz beauftragte Fachkommission IV, die u. a. mit der Ausarbeitung der Strahlenschutzverordnung befasst war, allerdings wurden ihre Empfehlungen vielfach von der

Atomkommission übergangen. Insofern mangelte es in der Binnensicht offenkundig an Routinen und Transparenz der Prozesse. (Schwerin 2010b, S. 112 f.)

Sowohl der Staat als auch die Experten hatten ein Interesse daran, die Forschung und die Wirtschaftlichkeit – etwa der Kernkraftwerke – durch den Strahlenschutz nicht einzuschränken. Daher drang man auf eine gewisse Elastizität der Regelungen. Argumentiert wurde hier mit dem mangelnden Wissen über die Wirkung von Strahlen, wie der Wissenschaftshistoriker Alexander von Schwerin anhand der Protokolle der Fachkommission IV herausfand. So wurde gefordert, dass sich die Rechtsgestaltung dem Atomzeitalter anzupassen habe. Nicht verwunderlich, so Schwerin, in Anbetracht der Tatsache, dass die Kommission nicht nach dem Prinzip der sozialen Repräsentation, sondern nach dem Prinzip der epistemischen Repräsentanz zusammengesetzt gewesen sei. (ebd., S. 113 ff.)

Die genannten Aspekte erklären den zunehmenden Unmut gegenüber den Strukturen der Atomkommission, die nicht nur undurchsichtig, sondern vor der Folie des 1968er-Zeitgeistes autoritär-paternalistisch wirkten (Rusinek 2004, S. 206 ff. u. 210). Rusinek konstatiert: »Kein Expertenwissen schien sich in den 1970er und 1980er Jahren so nachdrücklich vernutzt und verschlissen zu haben, wie eben jenes der *Atom*experten – so sie die Kernenergie befürworteten.« (ebd., S. 209)

Als die Atomkommission im Oktober 1971 im Rahmen einer allgemeinen Neuorganisation des Beratungswesens durch die sozialliberale Regierung aufgelöst wurde,³ standen Verbesserungsvorschläge für ein künftiges Beratungssystem im Raum. So schlug das Ministerium vor, die Mitgliedschaften, die bis dahin zeitlich unbegrenzt waren, nunmehr auf drei Jahre zu befristen. Außerdem sollte verhindert werden, dass die Zusammensetzung der Ausschüsse manipuliert wird. Ein entscheidender Aspekt war außerdem die Veröffentlichung des Beratungsplans, der Beratervoten, der Minderheitsvoten und der Stellungnahmen des Ministeriums. (ebd., S. 206 ff.) Es sollte also Transparenz bezüglich des Personals sowie hinsichtlich der Inhalte hergestellt werden. So weit zu den institutionellen Voreinstellungen, die für die Neugründung der Institution und damit ihre Identitätsbildung relevant waren.

Neben der institutionellen Ebene ist für wissenschaftliche Politikberatung der Umgang mit dem aus wissenschaftlicher Perspektive ganz natürlichen Wissen um das Unwissen wissenschaftlichen Wissens entscheidend. Dieses Wissen um das Unwissen steht in einem deutlichen Widerspruch zu dem Anspruch der Politik an wissenschaftliche Politikberatung, sichere und eindeutige Empfehlungen zu erhalten. Der Wissenschaftsforscher Stefan Bösch beschreibt, dass der Doppelstatus wissenschaftlichen Wissens, nämlich die Differenz zwischen epistemologischem Status der Ungewiss-

³ Vgl. zur Deutschen Atomkommission auch: Radkau 1983, S. 307–313.

heit und der gleichzeitig gewährten sozialen Eigenschaft der Zuverlässigkeit, zunehmend Gegenstand gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse geworden sei: Ende der 1960er Jahre entwickelte sich eine permanente Konfrontation zwischen technischem Fortschritt und dadurch bedingten möglichen Risiken für Mensch und Umwelt. Wurden bis dahin vor allem die Chancen des technologisch-wissenschaftlichen Fortschritts gesehen, standen nun die Risiken stärker im Fokus. In der Folge wurde im Sinne der Planungseuphorie über verschiedene Formen der wissenschaftlichen Politikberatung und der Technologiefolgenabschätzung diskutiert und es wurden entsprechende Instrumente ins Leben gerufen. Insofern gewann die Erzeugung transdisziplinärer Wissensbestände eine zunehmende Bedeutung: Es galt, neben der rein technisch-wissenschaftlichen Folgenabschätzung auch den sozialen und umweltbezogenen Kontext mit zu berücksichtigen. (Bösch 2004, S. 110–114) Für diese Veränderungen trifft die Diagnose Eric Hobsbawms zu, dass die Naturwissenschaften im Laufe der 1970er Jahre zunehmend von der Politik und von Ideologien eingekreist wurden (Hobsbawm 1998, S. 681). Insofern fällt die Konstituierung der Strahlenschutzkommission in eine Phase, in der sich die Politikberatung auch in anderen Bereichen grundlegend wandelte und sich mit der Bildung beispielsweise von Bürgerinitiativen eine neue, zusätzliche Form der Interessenvertretung herausbildete (Altenburg 2010, S. 57 u. 285–289).

Diese Aspekte bilden die Kulisse für die Fragen, die im Folgenden an die Geschichte der SSK gerichtet werden: Wie positioniert und definiert sich ein solches neues Expertengremium im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik? Welche Funktion nimmt es ein? Auf welche Qualitätskriterien achtete die SSK, um über die Zeit ihren Wahrheits- und Geltungsanspruch zu wahren und epistemisch sowie sozial robuste Empfehlungen abzugeben? Die Kriterien für die soziale und epistemische Robustheit sind folgende: Vertrauen wird einerseits epistemisch und andererseits sozial generiert. Zu den epistemischen Bedingungen zählen Modellbildung als Basis der Expertenurteile, Universalität und Spezifität durch soziale Robustheit, Expertenlegitimität und soziale Partizipation. (Carrier 2010) In diesem Kontext ist die Kategorie der Robustheit – sozial wie epistemisch – für die Untersuchung der Strahlenschutzkommission wegweisend. Denn unter den Begriff der epistemischen Robustheit wäre zu fassen, dass eine Empfehlung auch unter sich verändernden oder noch unbekannten Sachumständen für den Auftraggeber unverändert bleibt – also verlässlich ist. Sozial robust hieße, dass eine Empfehlung für viele verschiedene Werthaltungen und Interessen annehmbar wäre. (Weingart et al. 2007, S. 299 f.) Entsprechend werden am Ende des Textes auf zwei Ebenen – der Ebene der wissenschaftlichen Autorität und der Ebene der institutionellen Identität – die Maßnahmen zur Qualitätssicherung und damit zur Vertrauensbildung analysiert.

1.2 Die Satzung: Grundlage der Arbeit der Strahlenschutzkommission

Nachdem bereits 1973 die Zuständigkeit für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz an das Bundesinnenministerium übergegangen war und der Fachausschuss »Strahlenschutz und Sicherheit« für eine kurze Zeit die Aufgaben der Fachkommission IV übernommen hatte, wurde am 19. April 1974 die Strahlenschutzkommission geschaffen, um das Bundesministerium in Angelegenheiten des Schutzes vor Gefahren ionisierender Strahlen zu beraten. Eine Reaktorsicherheitskommission (RSK) gab es bereits seit 1958. Die Strahlenschutzkommission konnte ihre Arbeit auf die beiden vorangegangenen Gremien stützen: auf die Fachkommission IV der Atomkommission, die bis 1971 bestand, sowie auf den daran anschließenden Fachausschuss »Strahlenschutz und Sicherheit«. Dies spiegelt sich u. a. in der Arbeitsweise wider, die von der Arbeit in Ausschüssen lebt; so gibt es beispielsweise einen Ausschuss, der sich mit dem spezifischen Thema »Strahlenschutz in der Medizin« beschäftigt. Ein anderes Beispiel ist die personelle Ebene: Einige Strahlenforscher, die bereits im Fachausschuss mitgearbeitet hatten, waren dann auch in der SSK vertreten (siehe Maihofer 1974).

Bereits in seiner Ansprache zur konstituierenden Sitzung der SSK wies der damalige Bundesinnenminister Werner Maihofer auf die Besorgnis der Bevölkerung hin:

»Viele sind verunsichert durch polemische Kampagnen oder doch einfach unsicher aus fehlender oder mangelhafter Information. Wenn wir diese Unsicherheiten nicht abbauen und den Bürger vertraut machen mit den unvermeidbaren Risiken der Kernenergie, werden wir die Chancen der Kernenergie für die friedliche Entwicklung unseres Landes nicht wirklich auszuschöpfen vermögen.« (ebd.)

Grundlegend für die Arbeit der Strahlenschutzkommission ist die Satzung, die im Laufe der Geschichte kleineren und größeren Veränderungen unterworfen war. Da dies bis heute der einzige ›Handlungsleitfaden‹ der Kommission ist, beruft sie sich in Zweifelsfällen darauf und leitet ihre Identität in vielen Bereichen davon ab.

Festzuhalten ist zunächst, dass es sich bei der SSK um ein dauerhaft eingerichtetes Politikberatungsinstrument handelt, das ausschließlich mit Wissenschaftlern besetzt ist – ganz anders also als die Fachkommission IV der Atomkommission. In der Satzung ist festgelegt, in welchen Fachgebieten die Mitarbeiter der SSK Erfahrungen vorweisen sollten. Hier wird auch das Themenspektrum deutlich, das heute von der Strahlenexposition in der Medizin über den Notfallschutz und die elektromagnetische Strahlung reicht. Dadurch ist die Arbeit in einem interdisziplinären Zusammenhang u. a. mit Medizinern und Physikern manifestiert, die aufgrund der

unterschiedlichen ›Sprachen‹ der verschiedenen Fachrichtungen gerade für Einigungsprozesse bei Empfehlungen eine Herausforderung darstellen kann.

Bis zur Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) am 6. Juni 1986 beriet die SSK das Bundesinnenministerium. Beratungsaufträge gibt das Ministerium, wobei die SSK auch selbst Themen aufgreifen kann, Empfehlungen und Stellungnahmen richten sich der Satzung entsprechend an das Ministerium. Dies blieb auch so, als die Geschäftsstellen der SSK und der RSK 1989 dem Bundesamt für Strahlenschutz angegliedert wurden.

Die SSK wählt sich durchaus selbst Aufgaben und wird darin weitgehend vom Ministerium unterstützt. Diese Freiheit der Themenfindung ermöglicht prinzipiell eine aktive Rolle der Kommission beim Agenda Setting und bei der Definition von Problemen oder der Lösung gesellschaftlicher Konflikte durch Aufklärung. Die Kommission ist entsprechend nicht nur auf das reine Reagieren beschränkt und kann sich, auch wenn sie in manchen Fragen rein reaktive Beratung praktiziert, vorausschauend mit Themen beschäftigen.

Die Mitglieder, die ihre Aufgabe als Ehrenamt wahrnehmen, werden vom Ministerium für drei Jahre berufen, eine direkte Wiederberufung ist nur einmal möglich bis zu einer Gesamtdauer von sechs Jahren – wobei es hier auch Ausnahmen gegeben hat. Eine Abberufung ist jederzeit möglich, darf aber nicht »wegen einer fachlichen Ansicht erfolgen« (SSK 2009b, § 4 Abs. 3). Die Mitglieder werden vor Aufnahme ihrer Tätigkeit dem Bundesminister gegenüber hinsichtlich der Vertraulichkeit der Sitzungen, der gewissenhaften und unparteiischen Erfüllung ihrer Aufgaben und der Verschwiegenheit bei Genehmigungs- oder Aufsichtsverfahren verpflichtet. Im Falle von Befangenheit ist ein Mitglied von den Beratungen auszuschließen und der Fall dem Bundesministerium zu melden (ebd., § 10). Vertraulichkeit wird großgeschrieben, ebenso wie die Tatsache, dass die SSK nur mit Erlaubnis des BMU Stellung gegenüber Dritten beziehen darf (ebd., § 11 Abs. 6).

Die Beratungen selbst sind vertraulich. Neben den Mitgliedern der SSK sind in der Regel lediglich Vertreter der Geschäftsstelle sowie des Ministeriums anwesend. Dadurch kann eine von öffentlichen und politischen Forderungen unabhängige Diskussion stattfinden.

Zum Verständnis der Arbeitsweise der Kommission ist es relevant, zu wissen, dass es eine Hauptkommission gibt, die fünf- bis sechsmal im Jahr tagt, meistens zweitägig, und daneben sieben Ausschüsse – die Anzahl steht und fällt mit dem Bedarf. Die SSK setzt im Einvernehmen mit dem BMU bzw. im Auftrag Ausschüsse und Arbeitsgruppen ein. Die Ausschüsse sind dabei für kontinuierlich zu bearbeitende Angelegenheiten zuständig, die Arbeitsgruppen für einzelne fachspezifische, fachübergreifende oder projektbezogene Angelegenheiten (ebd., § 6 Abs. 1). In der

Hauptkommission kommen die Empfehlungen und Stellungnahmen aus den Ausschüssen zusammen und werden weiter bearbeitet. Das kann entweder heißen, dass ein Papier angenommen und »abgenickt« wird, dass Änderungsvorschläge gemacht werden oder dass es mit dem Auftrag, es weiter zu bearbeiten, an den jeweiligen Ausschuss zurückverwiesen wird.

Beschluss fassen kann die Kommission mit Stimmenmehrheit der Mitglieder. In Ausnahmefällen kann ein Beschluss auch im Umlaufverfahren, also ohne Zusammenkunft durch schriftliches Gegenzeichnen eines Beschlusses, herbeigeführt werden. Sollte ein Mitglied ausdrücklich diesem Verfahren widersprechen, gilt es als gescheitert, und die Kommission hat in ihrer nächsten Sitzung Beschluss zu fassen. Geht es um einen Standort oder die Konzeption oder Inbetriebnahme einer kerntechnischen Anlage, ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Alle Mitglieder haben gleiches Stimmrecht und tragen gemeinsam die Verantwortung für die Beschlüsse. Überstimmte Mitglieder können ihre abweichende Meinung im Ergebnisprotokoll sowie bei Veröffentlichungen zum Ausdruck bringen.

Die Mitglieder der SSK sind bestrebt, Stellungnahmen einvernehmlich zu verabschieden. Einzelpersonen geben öffentlich keine anderen Stellungnahmen ab als jene in den Beratungen beschlossenen. Ziel ist es, dass die SSK als einheitlich agierende Autorität in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird und mögliche fachliche Kontroversen zwischen den Mitgliedern nicht öffentlich ausgetragen werden. Dieses Vorgehen sichert in dem interdisziplinären Beratungszusammenhang, dass die vielen Köpfe auf eine Empfehlung Einfluss nehmen und gleichzeitig am Ende mit einer Stimme sprechen können. Darüber hinaus hat die SSK nur mit Zustimmung des Bundesministeriums gegenüber Dritten Stellung zu beziehen und Auskunft zu geben (ebd., § 11 Abs. 6).

Ergebnis der Beratungen sind naturwissenschaftliche und technische Empfehlungen und Stellungnahmen, die an das Bundesministerium gerichtet sind und vom Bundesministerium im Bundesanzeiger (BAnz) veröffentlicht werden können (ebd., § 11 Abs. 3). Rechtliche Bewertungen sind nicht Teil des Aufgabenspektrums. Ganz anders ist dies beispielsweise bei der MAK-(Maximale Arbeitsplatz-Konzentration-)Kommission, die als Senatskommission der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gesundheitsschädliche Arbeitsstoffe prüft, deren Ergebnisse regelmäßig in geltendes Recht übernommen werden; sie fungiert also mehr oder minder als Risikomanager, während die SSK eher Risiken ermittelt und bewertet (Huthmacher 2011, S. 271). Karl-Eugen Huthmacher, damals Leiter der Unterabteilung RSII »Strahlenschutz« im Bundesumweltministerium, erklärt außerdem, dass man sich aufgrund der theoretischen Konzepte zur Risikobewertung zu Beginn des 2000er Jahrzehnts dafür entschieden habe, dass die SSK das Risiko von Strahlung wissenschaftlich beschreibt und möglichst getrennt davon eine Bewertung zu diesem Risiko abgibt. Auf eine eigene Grenzwert-

empfehlung der SSK werde seitdem verzichtet, da die Festlegung von Grenzwerten in erster Linie Aufgabe der Politik sei. (ebd., S. 273)

Aus der Satzung leitet die SSK ihre Identität und Funktion ab: Sie definiert sich selbst als streng wissenschaftliches, unparteiisches Gremium ohne politischen Einfluss, dessen Aufgabe ausschließlich die Beratung des Ministeriums ist. Einerseits hat dies eine große Bedeutung, um in wechselnden politischen Kontexten die Autorität zu wahren, andererseits könnte diese Definition ebenso dazu führen, dass man sich zur eigenen Funktionslosigkeit degradiert.

Nach diesen grundlegenden Parametern gilt es nun, die Geschichte der SSK nachzuvollziehen, die sich in drei Phasen unterteilen lässt: die Aufbauphase von 1974 bis 1986, in der die SSK vor allem zurückgezogen arbeitete; die zweite Phase von 1986 bis 1995, als die SSK an die Öffentlichkeit trat, und die dritte Phase von 1996 bis 2010, in der neue Themen auftauchten und die SSK sich neu in der Öffentlichkeit zu positionieren suchte.

1.3 *Die erste Phase: Technisch-wissenschaftliche Abhandlungen für ein Expertenpublikum*

Über die Gründungszeit der SSK ließe sich zeitgeschichtlich vieles ergänzend heranziehen, wie etwa der erste Ölpreisschock von 1973, der die hochindustriellen Länder deutlich veränderte. Zu nennen wäre außerdem der Zusammenbruch des internationalen Währungssystems, eine scharfe Rezession, die Sockelarbeitslosigkeit, die Club-of-Rome-Studie *Grenzen des Wachstums*, der RAF-Terror, die Kernkraftkontroverse (vgl. z.B. Jarausch 2006, Abschnitt 2 f.; Faulstich 2004) – nur scheinbar hatten alle diese Aspekte keinen ernsthaften Einfluss auf die Arbeit der Kommission. In den ersten 12 Jahren ihres Bestehens trat die SSK kaum öffentlich in Erscheinung. Sie agierte eher wie ein Geheimer Rat – in diesem Fall allerdings nicht nur im Sinne von ›vertraut‹, sondern vor allem im Sinne von ›verborgen‹. Scheinbar unbeleckt von der tobenden Kernkraftkontroverse erstellte sie pro Jahr zwei bis drei Empfehlungen.

Bei genauerer Betrachtung lassen sich durchaus Auswirkungen erkennen. Ein neues Thema, das deutlich im Zusammenhang mit der Kernkraftkontroverse zu stehen scheint, ist die Erforschung der natürlichen Strahlung (SSK 1976c) und von Radon in Häusern durch Baumaterialien (SSK 1980). Dahinter stehen Überlegungen, wie hoch die Strahlung eines Kernkraftwerkes im Normalbetrieb im Vergleich zur natürlichen Strahlung ist.

Aus dieser Zeit stammen vermutlich auch zwei Grundsätze, die die SSK in Zweifelsfällen immer wieder anwenden sollte: erstens die fachliche Qualifikation der Mitglieder als ausschlaggebendes Kriterium für deren Berufung und zweitens die Abstinenz von politischer Auseinandersetzung,

die ggf. dann vom Ministerium zu klären sei. Insgesamt ist der Kommission in ihrer Anfangszeit daran gelegen, ihren Platz innerhalb des politischen Kontextes zu finden. Einerseits galt es, die eigene Arbeit von der der RSK abzugrenzen, andererseits scheint sie wenig wahrgenommen worden zu sein.

Auffällig ist, dass in dieser ersten Phase die Empfehlungen in ihrem Duktus vor allem technisch-wissenschaftlichen Abhandlungen für die Expertenöffentlichkeit entsprechen, gerichtet an das Ministerium. Teilweise handelt es sich lediglich um kurze einseitige Empfehlungstexte, die nicht detailliert begründet sind, wie etwa die Empfehlung zu *Backfittingmaßnahmen für die Jodfilterung von Kernkraftwerken* (SSK 1976b), teilweise handelt es sich um wissenschaftliche Abhandlungen mit Forschungsstand, Schlussfolgerung und Literaturverzeichnis wie etwa die Empfehlung *Zur Toxizität inhalierter heißer Partikel, insbesondere von Plutonium* (SSK 1976a). Auch sehr umfangreiche Empfehlungen sind zu finden, die den Prozess zur Empfehlung darlegen, den Auftraggeber benennen und wissenschaftlich-technische Begründungen liefern, wie etwa im Falle der Empfehlung zur »Grundsätzlichen sicherheitstechnischen Realisierbarkeit des Entsorgungszentrums« (SSK 1977). Der Duktus sollte sich vor allem im Hinblick auf die Adressaten im Laufe ihrer Geschichte wandeln.

1.4 Die zweite Phase: Tschernobyl und die Folgen

Mit dem ersten öffentlich bekannt gewordenen Super-GAU in Block IV des Kernkraftwerkes Tschernobyl am 26. April 1986 änderte sich auch die Rolle der SSK grundlegend. In dieser Situation, in der man auf die Information bzw. Desinformationen aus Russland angewiesen war und sich zum ersten Mal offiziell in der Kernenergiegeschichte mit einer größeren Freisetzung radioaktiver Stoffe auseinandersetzen musste, wurde die SSK vom Ministerium vor die Presse geholt, um für Aufklärung und vor allem für Beruhigung der Bevölkerung zu sorgen. Die SSK sollte plötzlich – vergleichbar mit dem Technischen Hilfswerk, das bei Erdbeben und Hochwasser technische Hilfe im Auftrag des Bundesinnenministeriums bzw. der Regierung leistet – die Rolle eines »wissenschaftlichen Hilfswerks« einnehmen, das, damals ebenfalls noch im Auftrag des Bundesinnenministeriums, wissenschaftliche Hilfe leistete und hinter dem sich die in der Situation hilflosen Politiker verstecken konnten.

Zu den wissenschaftlichen Empfehlungen an sich gab es seitens der SSK im Nachgang keinen Anlass zur Selbstkritik. Die Wahrnehmung der plötzlich öffentlichen Funktion gelang nur mäßig bis gar nicht, denn weder auf den Unfall noch auf diese plötzliche Öffentlichkeit war man vorbereitet. Da aus Moskau zudem keine genauen Informationen weitergegeben wurden, konnte über manche Sachverhalte nur spekuliert werden.

Die Erwartung des Innenministers Friedrich Zimmermann und der Politiker an die SSK war, dass sie mithilfe ihres Expertendaseins überzeugte, dass die Wolke aus der Ukraine harmlos sei. Die Deutungsmacht sollte beim Ministerium liegen, und die SSK sollte dies stützen. Entsprechend forderte das Bundesinnenministerium den Deutschen Wetterdienst in Offenbach, der u. a. für die Strahlenmessung zuständig war, auf, keine Informationen mehr an die besorgt anrufenden Bürger zu geben. (Krohn/Weingart 1986, S. 11)

Allerdings entsprachen die Aussagen Erich Oberhausens, des damaligen Vorsitzenden der SSK, den Erwartungen des Ministeriums nicht. Zwar wurde aus Bonn gemeldet, dass keine akuten Gefahren durch Strahlenbelastung für die deutsche Bevölkerung bestünden, gleichzeitig erklärte der Vorsitzende der SSK, dass er auf mögliche Spätschäden hinweisen müsse und die Gefahr zwar klein, aber eben nicht null sei (*Süddeutsche Zeitung* vom 3. Mai 1986, in: Amelungse 1987, S. 274). Er kommentierte: »Wir müssen uns damit abfinden, daß wir Strahlungen ausgesetzt sind, aber es gibt keine Katastrophe.« (Oberhausen, zitiert nach Krohn/Weingart 1986, S. 13) Oberhausen erläuterte, dass es über mögliche Spätfolgen der Strahlung in der Wissenschaft keine einheitliche Meinung gebe. Über Jahre hinweg hätten die Politiker das Problem des Strahlenschutzes übergangen. Nun sei die Wolke aus der Ukraine gekommen und es sei kein Wissen gefragt, sondern Glaubenssätze. (ebd., S. 18 u. 20)

Zudem schienen die Grenzwerte disponibel zu sein: Während die SSK den Grenzwert von Cäsium für Frischgemüse von 100 auf 250 Becquerel je Kilo hinaufsetzte, erklärte ein Mitarbeiter der Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforschung, es sei »Definitionssache«, wo genau der Wert anzu setzen sei, ab dem radioaktive Strahlung dem menschlichen Körper schaden könne. Entsprechend unterschiedlich handhabten die Länder ihren Umgang mit den Grenzwerten. Es folgte ein Streit zwischen SSK, etablierten Nuklearforschern und Öko-Instituten. Gleichzeitig wuchs das Misstrauen gegenüber Experten und deren Informationen. Am Ende warb Gesundheitsministerin Rita Süßmuth um Vertrauen für die Kommission. (ebd., S. 12 f. u. 18)

Der Unfall von Tschernobyl machte deutlich, dass das gesamte Kontrollsystem, wie es seit dem Jahr 1960 zwischen Bund und Ländern im Rahmen des Atomgesetzes und der darauf beruhenden Rechtsverordnungen entwickelt worden war, nicht für Atomunfälle ausgelegt war. Die Messeinrichtungen waren zwar einsatzbereit, aber durchaus verbesserungswürdig. Die Kommunikation zwischen den einzelnen Stellen war schlecht. Die Messwerte wurden vor allem über Fernschreiber und Telefax ausgetauscht, und die Schwerpunkte der Messprogramme waren in den einzelnen Ländern unterschiedlich festgelegt. In der Folge wurde das Strahlenschutzvorsorge-Gesetz erlassen, das dem Schutz der Bevölkerung dient. Eine andere Konsequenz aus Tschernobyl war IMIS, das Integrierte Mess-

und Informationssystem zur Überwachung der Umweltradioaktivität. Dabei ist der Bund zuständig für die großräumige Überwachung von Luft und Wasser, während sich die Länder um Lebens- und Futtermittel, Trinkwasser, Boden und Pflanzen etc. kümmern. (Bayer et al. 1996, S. 6f.)

Innerhalb von Behörden und Stellen der Verwaltung wird der Information seitdem ein wesentlich größerer Stellenwert zugemessen – auch personell. Das Bewusstsein ist entstanden, dass man die Bevölkerung im Sinne von Transparenz und Glaubwürdigkeit informieren muss. Dies betrifft nicht nur das Tagesgeschäft, sondern insbesondere Notfälle, in denen offizielle Stellen schnellstmöglich als Ansprechpartner für Medien mit den erforderlichen Informationen zur Verfügung stehen sollten. (Schenker-Wicki 1997, S. 4) Dies wahrt auch die Möglichkeit, mit einer Stimme zu sprechen und als einheitliche Autorität wahrgenommen zu werden.

In der zweiten Phase betrat die SSK plötzlich die öffentliche Bühne und musste sich entsprechend neuen Herausforderungen stellen. Zusammen mit neuen Beratungsfeldern im Bereich der nichtionisierenden Strahlung wie etwa die Gefährdung durch solare UV-Strahlung und die wachsende Bedeutung der Information der Öffentlichkeit richtete sich die SSK zunehmend an die Öffentlichkeit, nahm Bezug auf öffentlich diskutierte Bedenken in ihren Empfehlungen und richtete ihre Empfehlungen zudem auch gezielter an das gewünschte Publikum. Die Ansprache bleibt zwar mit Blick auf den gewählten Veröffentlichungskanal ›Empfehlung‹ indirekt, direkt wird jedoch erwähnt, wer sie lesen sollte, wie folgendes Beispiel zur solaren UV-Strahlung zeigt: »Deshalb hält die Kommission die Verbreitung dieser Empfehlung, insbesondere bei Eltern von Kleinkindern und bei Jugendlichen, für dringend geboten.« (SSK 1993, S. 3) Die Empfehlung zu elektrischen und magnetischen Feldern im Alltag leitet die SSK mit dem Hinweis darauf ein, dass in »weiten Teilen der Bevölkerung gesundheitsschädigende Wirkungen durch elektrische und magnetische Felder befürchtet« (SSK 1991, S. 3) würden.

Auch der Umgang mit Nichtwissen wandelt sich: Defizite im Wissen über Strahlung werden in die Bewertungen eingebettet und entsprechend vorsichtige Formulierungen gewählt. Interessant ist auch hier die zuletzt genannte Empfehlung zu elektrischen und magnetischen Feldern: So sei bekannt, »daß bei empfindlichen Personen elektrische Felder auch unterhalb der Grenzwerte als Belästigung und Beeinträchtigung des Wohlbefindens empfunden werden können. Langfristige Gesundheitsschäden sind jedoch nicht bekannt« (ebd., S. 6). Auch wenn die SSK »nach derzeitigem Stand der Forschung« keine Hinweise auf negative Folgen durch die Strahlung feststellen kann, »kann angesichts fehlender Kenntnis über entsprechende Wirkungsmechanismen die Möglichkeit einer Induktion oder Promotion von Spätwirkungen nicht prinzipiell ausgeschlossen werden« (ebd., S. 7). Dies gelte es, durch weitere Forschungsarbeit zu prüfen (ebd.).

1.5 *Die dritte Phase: Unabhängigkeit bei gleichzeitiger Abhängigkeit*

Bei starker formaler Abhängigkeit vom Ministerium ist in diesen Jahren ein bemerkenswertes Unabhängigkeitsbedürfnis zu konstatieren. Eine Entwicklung, die bereits am Anfang der 1990er Jahre begonnen hat, setzte sich fort: So wird nun nicht mehr unbedingt nur das Ministerium angesprochen. Ein Beispiel ist die Empfehlung zu Laserpointern von 2005, in der die SSK die »Hersteller auf ihre Verpflichtungen hinweist« und »Eltern auffordert« (SSK 2005, S.4). In Empfehlungen und Stellungnahmen, in denen unsicheres Wissen eine klare Empfehlung nicht zulässt, wird der Anspruch der Politik auf ebendiese durch offene Formulierungen zurückgewiesen.

Die SSK sorgte in dieser Phase für zunehmende Transparenz durch eine eigene Internetseite. Es handelt sich um eine eigene Internet-Domain, d. h., sie ist unabhängig von der Seite des Ministeriums. Hier werden seit 1997 alle Stellungnahmen und Empfehlungen online gestellt. Auch wenn die Empfehlungen bereits vor dem Online-Gang vom Ministerium im Bundesanzeiger veröffentlicht werden konnten, bedeutet dieser Schritt eine wesentlich weiter gefasste Öffentlichkeit. Die SSK war damit nicht nur eine der ersten Institutionen ihrer Art im Internet, sie scheint ihre Empfehlungen oder Stellungnahmen seit 1974 auch weder für veraltet noch für überholt anzusehen – wobei natürlich bei neuen Erkenntnissen neue und aktualisierte Papiere verfasst werden. Auch wenn die SSK die Öffentlichkeit nicht berät, ist der Online-Gang aus verschiedenen Gründen wichtig: Erstens dokumentiert die SSK damit die eigene Arbeit und stellt Transparenz her. Zweitens ist auf diese Weise dafür gesorgt, dass ihre Arbeit nicht in einer Schublade verschwindet. Damit steht die Politik auch eher unter Handlungsdruck. Denn zu Vorfällen, zu denen es bereits eine Empfehlung der SSK gibt, kann der Politik nun ein klares Versäumnis vorgeworfen werden.

Zum ersten Mal im Laufe ihrer Geschichte gerät die Strahlenschutzkommission, die sich selbst als unpolitisches, rein wissenschaftliches Gremium definiert, in einen offenen Konflikt mit der Politik, genauer gesagt mit der rot-grünen Regierung (1998 bis 2005). Das BMU wurde von dem grünen Minister Jürgen Trittin geführt. Die mehr oder minder erste Amtshandlung war es, am 22. Dezember 1998 die SSK ebenso wie die Reaktorsicherheitskommission aufzulösen. Aufgrund der schwachen institutionellen Bindung war dies ohne Weiteres möglich, die Mitglieder erfuhren davon aus der Zeitung.

Mit einer neuen Satzung wurde das Gremium im März 1999 wieder einberufen. Neu war, dass die Kommission laut Satzung nun dergestalt zusammzusetzen war, »daß die gesamte Bandbreite der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik vertretbaren Anschauungen repräsentiert

ist« (SSK 2009b, § 3 Abs. 1). Dadurch sollte der Vorwurf künftig vermieden werden, dass die Kommission ideologisch einseitig ausgerichtet sei. Der Konflikt fand seinen Höhepunkt, als die damalige Vorsitzende der SSK, Maria Blettner, mit einem Brief an den Bundesumweltminister ihr Amt niederlegte (siehe Randow 2001). Die Bielefelder Epidemiologin trat zurück, da sie Minister Jürgen Trittin vorwarf, er berufe Wissenschaftler an staatliche Institutionen aufgrund ihrer politischen Gesinnung und nicht aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation (vgl. z.B. Rieger 2004, S. 54). Vordergründig mag die Auseinandersetzung eine Ausgewogenheit der in der SSK vertretenen Meinungen zum Thema gehabt haben, relevanter für die Strahlenschutzkommission war vermutlich die Wahrung ihrer eigenen Unabhängigkeit und die Abwehr von Eingriffen in die Personalpolitik. Tatsächlich kam es anschließend nicht dazu, dass die Person, deren Berufung damals vom Ministerium gegen den Willen der SSK anvisiert wurde, Mitglied der Kommission wurde. Insofern konnte die SSK an ihrem entscheidenden Kriterium zur Berufung festhalten, nämlich die wissenschaftliche Qualifikation, und damit einen Baustein ihrer Identität und nicht zuletzt auch ihre Autorität als rein wissenschaftliches Gremium wahren. Gleichzeitig ist dies eine Situation, in der die SSK nicht mit einer Stimme gesprochen hat. Denn die Vorsitzende trat letztlich alleine zurück, wenngleich sie keine Einzelmeinung vertrat.

Mit den Themen, die in dieser Phase behandelt wurden, ging die SSK wiederum einen Schritt weiter auf die Öffentlichkeit zu. So war sie an der Entwicklung des Mobilfunkforschungsprogramms beteiligt, in dem u.a. Bedenken aus der Bevölkerung hinsichtlich möglicher Elektrosensibilität aufgegriffen wurden (SSK 2008). Auch wirkte sie auf den Gesetzgeber ein, wie sich an der Empfehlung zur gesetzlichen Regulierung der Nutzung von Solarien zeigt (SSK 2009a).

2. Wissenschaftliche Autorität und institutionelle Identität

2.1 *Die SSK als »Stimme der Wissenschaft«*

Das höchste Gut der SSK war über die ganzen Jahre hinweg die wissenschaftliche Unabhängigkeit. Dies ist, wie Peter Weingart festgestellt hat, auch ein entscheidender Faktor für Vertrauenswürdigkeit (Weingart 2003, S. 98). Im Abriss zur Geschichte der Strahlenschutzkommission ist deutlich geworden, dass das Gremium stets auf seine wissenschaftliche Integrität bedacht war. Der Konflikt bei der Aufnahme der Amtsgeschäfte durch Jürgen Trittin rührte daher, dass die Mitglieder der Strahlenschutzkommission ebendiese Integrität durch die Berufung von Mitgliedern, die auf-

grund politischer Implikationen Teil der Kommission werden sollten und nicht aufgrund ihrer fachlichen Leistungen, bedroht sahen.

Die Anbindung an die wissenschaftliche Fachwelt ist zunächst dadurch gegeben, dass die Kommission durch ihre Mitglieder und ihre institutionelle Einbindung in engem Austausch mit dem aktuellen Stand der Forschung steht. Entsprechend diesen Ansprüchen finden sich im Anhang der Empfehlungen üblicherweise wissenschaftliche Erläuterungen. Darüber hinaus gibt es in nahezu allen Fällen einen Literaturnachweis. Aktuelle Forschungsergebnisse veranlassen die SSK dazu, ihre bisherigen Empfehlungen zu überprüfen.

Die SSK baut in sehr hohem Maße auf Vertraulichkeit einerseits und Konsensfindung andererseits. Damit soll eine offene Gesprächsatmosphäre fern von frühzeitiger Politisierung geschaffen sowie ermöglicht werden, Empfehlungen und Stellungnahmen mit einer Stimme zu vertreten. Nun könnte man sicher einwenden, dass es nicht das Ziel wissenschaftlicher Herangehensweise sein kann, am Ende zu einem Konsens zu kommen, insbesondere bei Themen, die teilweise mit einem beträchtlichen Anteil unsicheren Wissens behaftet sind. Allerdings beruht dieser Konsens auf differenzierten und kontroversen Verhandlungen. In zahlreichen Empfehlungen, die mit einer Stimme gegeben werden, werden wissenschaftliche Gegenargumente dargelegt und wahlweise verifiziert oder falsifiziert. In der neueren Zeit wird auch auf Nichtwissen explizit hingewiesen.

Dieser rein wissenschaftliche, ja geradezu apolitische Impetus, fern allen parteipolitischen Opportunitätskalküls, manifestiert sich nicht zuletzt in der Tatsache, dass die SSK es sich auf ihre Fahnen schreibt, dass ihre Arbeit mit der Verabschiedung der Empfehlung getan ist. Es wird nicht versucht, nachzuhaken, ob das, was empfohlen wurde, auch im politischen Raum verfolgt wird. Ihr einziges Instrument ist damit die Empfehlung, die sie im Falle von Nichtbeachtung auch wieder aufgreift. Nicht Teil der politischen Aushandlung zu sein, ist dabei wesentlicher Bestandteil der Autorität des Gremiums.

Damit bewegt sich die Kommission beinahe in den Vorstellungen Max Webers vom Berufsbeamten und Politiker. Danach sei mit der Beamten-schaft kein Staat zu machen: Der Politiker greife auf das technische Fachwissen zurück, müsse allerdings die richtungsweisenden Entscheidungen letztlich alleine treffen. (Weber 1918/1958, S. 319–322; vgl. Bogner/Menz 2002, S. 386 f.)

Interessant an der Geschichte der SSK sind die deutlichen Autoritätseinbrüche der SSK beispielsweise im Zusammenhang mit Tschernobyl. Hier kann die Schlussfolgerung der Soziologen Alexander Bogner und Wolfgang Menz in Sachen Expertendissens im Allgemeinen für die SSK herangezogen werden: »Die durch das Auseinandertreten von Wissen und Sicherheit verursachte Anerkennungskrise der Experten ist in diesem Sinne zugleich der ›Jungbrunnen‹ des Expertenwissens: Die Bewältigung der

Modernisierungskrisen erfordert erneut die Bezugnahme auf das Wissen der Experten.« (ebd., S. 391)

In der Gegenwart hat sich der Kampf zwischen dem etablierten Experten und dem revolutionären, subkulturellen Gegenexperten wesentlich abgeschwächt. Die Gegenexperten haben sich institutionalisiert und werden in vielen Fällen staatlich gefördert – dies lässt sich an Beispielen wie dem Öko-Institut oder Greenpeace nachvollziehen. Aus dem Kampf, so Bogner und Menz, sei nun eine pluralistische Debatte geworden. (ebd., S. 392 f.)

2.2 *Wahrung der Strahlenschutzgrundsätze*

Neben dieser organisatorischen Konstante verfügt die SSK auch über eine inhaltliche Konstante in der Bewertung von Strahlung. In der Einleitung der Veröffentlichung zur Klausurtagung der SSK *Intervention und Nachhaltigkeit im Strahlenschutz* vom November 2008 heißt es, Strahlenschutz basiere »auf den Prinzipien ›Rechtfertigung‹, ›Optimierung‹ und ›Dosisbegrenzung‹« (BMU 2010, S. 3). Im Vordergrund des Strahlenschutzes habe stets der Schutz des Menschen gestanden. Ausgangspunkt für die Anwendung der Prinzipien ist das Konzept einer linearen Dosis-Wirkungs-Beziehung ohne Schwellendosis. Während bei der Frage der Rechtfertigung individueller und gesellschaftlicher Nutzen mit den Risiken abzuwägen sind, beruht das Prinzip der Optimierung auf der Forderung, jede unnötige Strahlenbelastung zu vermeiden und auch unterhalb der Grenzwerte so gering wie möglich zu halten. Die International Commission on Radiological Protection hat diesem Prinzip den Namen ALARA – as low as reasonably achievable – gegeben (z. B. ICRP 2007). Das Prinzip der Dosisbegrenzung alleine ist nicht ausreichend ohne die Prinzipien Rechtfertigung und Optimierung. Diese Prinzipien sind keine originären Prinzipien der SSK, sondern werden auch im internationalen Raum vertreten und sind in der Strahlenschutzverordnung verankert.

Sie sind die grundlegenden Kriterien, nach denen Technologien wie etwa die Mammografie von der SSK beurteilt werden. Auch bestehende Technologien können auf Grundlage des Optimierungsprinzips überprüft und neu bewertet werden. Durch die stete Berufung auf die Grundsätze des Strahlenschutzes gelingt es der SSK während ihrer gesamten Geschichte, konstante und einheitliche Begutachtungsmaßstäbe anzusetzen, die freilich auch bei neuen Standards des Wissens standhalten.

2.3 *Umgang mit Unsicherheit und sich veränderndem wissenschaftlichen Wissen*

Das Arbeitsgebiet der Strahlenschutzkommission ist in vielen Fällen mit Unsicherheiten behaftet. In manchen Fällen kann man zum Empfehlungszeitpunkt Schädigungen durch neue Technologien nicht zu 100 Prozent ausschließen. Vielmehr muss man davon ausgehen, dass diese beispielsweise nach derzeitigem Stand von Wissenschaft und Technik weitgehend ausgeschlossen werden können. Derartige Formulierungen finden sich entsprechend in zahlreichen Empfehlungen der SSK. Ein Beispiel hierfür ist der Mobilfunk. Die SSK nahm damals die zahlreichen Bedenken, die zunehmend öffentlich geäußert wurden, zum Anlass, in einer Klausurtagung auch mit Unterstützung externer Experten zu eruieren, ob auf diesem Gebiet Forschungs- und Empfehlungsbedarf besteht. In der Folge wurde ein Forschungsprogramm ins Leben gerufen. Hierdurch sollten die bestehenden Unsicherheiten minimiert werden. Neben wissenschaftlichen Studien, etwa zu »elektrosensiblen« Personen, wurden auch Studien zur besseren Akzeptanz von Mobilfunkmasten erstellt. Wenn man im Zusammenhang mit Mobilfunk über thermische Effekte spricht, lässt sich dies wissenschaftlich nachvollziehen; wenn man allerdings in den nicht-thermischen Bereich kommt, wird es schwierig: Es handelt sich um weiche Aspekte, die sich nicht klären lassen – wie etwa Schlafstörungen im Umfeld von Mobilfunkantennen. Die Strahlenschutzkommission wird sich allerdings immer insoweit vage ausdrücken, als sie die Grenzen der Erkenntnis klar benennt, wenn sie z. B. formuliert, »dass »Elektrosensibilität« mit großer Wahrscheinlichkeit nicht existiert« (SSK 2008, S. 8).

Dieses Beispiel zeigt den Umgang der SSK mit unsicherem Wissen recht eindrücklich: Einerseits wird Forschung veranlasst, wo dies notwendig erscheint, andererseits werden offene Formulierungen gewählt, wenn ein späterer Nachweis nicht ausgeschlossen werden kann. In Bereichen, in denen ein schädigender Zusammenhang vollkommen klar ist, formuliert die SSK entsprechend deutlich und fordert sogar entsprechende gesetzliche Regelungen, wie etwa im Fall der Solarien, die maligne Melanome, also bösartigen Hautkrebs, fördern.

Bedenkt man die enormen Unsicherheiten, mit denen sich die SSK auseinandersetzt und auf denen ihre Empfehlungen an die Politik beruhen, kann man eigentlich gar nicht von einer Politik der Rationalität sprechen, sondern muss in Anbetracht der Routinen, die die SSK entwickelt hat, von einer Politik der rationalen Prozesse sprechen.⁴

⁴ Zur rationalen Politik vgl: Bogner/Menz 2002, S. 394; vgl. zur Rationalität in der Risikoevaluation: Shrader-Frechette 1991, S. 7 ff.

2.4 *Identität und Autorität der Strahlenschutzkommission*

Die Geschichte der Strahlenschutzkommission ist von einigen langen Konstanten geprägt. Diese spiegeln sich in der Gestaltung der Empfehlungen wider, die sich in den vergangenen 40 Jahren kaum verändert haben. Auch der Online-Auftritt der Kommission ist seit seiner Eröffnung weitgehend unverändert, um an dieser Stelle nur zwei Aspekte des äußeren Erscheinungsbildes zu nennen. Insbesondere ist der SSK daran gelegen, ihre Identität, die sie sich im Laufe ihrer Geschichte aufgebaut hat, zu wahren. Dies heißt zum einen, dass die Kommission mit einer Stimme spricht und interne Konflikte und Diskussionen in den Verhandlungsräumen belässt. Dies endet keinesfalls darin, dass Stimmen übergegangen werden. Sollte eine einheitliche Empfehlung nicht möglich sein, so verweist die Kommission auf zusätzlichen Forschungsbedarf. Das Diktum, dass die Mitglieder der SSK nicht ohne Zustimmung des Ministeriums öffentlich Stellung beziehen dürfen, spielt dem Gremium in diesem Zusammenhang sicherlich in die Karten. Zum anderen bedeutet die gewählte Identität, dass sich die SSK als rein wissenschaftliches Gremium definiert, das unparteiisch und unabhängig von der Politik seine Aufgaben erfüllt. Dies tut sie letztlich insofern bis hin zur eigenen Funktionslosigkeit, als sie die eigenen Empfehlungen im politischen Raum nicht weiter verfolgt. Auch wenn die Empfehlungen meistens im Bundesanzeiger veröffentlicht werden, wartet die SSK mehr oder minder, ob die Empfehlungen ›entdeckt‹ und eventuell eingefordert werden. Gleichzeitig sind im Internetauftritt und auch darin, dass sich der Adressatenkreis der Empfehlungen erweitert hat, Bestrebungen zu erkennen, nicht zu sehr als ›geheimer Rat‹ zu fungieren, sondern auch mehr und mehr eine Öffentlichkeitsfunktion wahrzunehmen. Anders schaut dies mit Blick auf die Politik aus: In dem bewussten Verzicht auf parteipolitisches Kalkül und der Abwehr politischer Instrumentalisierung liegt zweifellos der Schlüssel zur Autorität ihrer Empfehlungen begründet.

Literaturverzeichnis

- Altenburg, Cornelia (2010): *Kernenergie und Politikberatung. Die Vermessung einer Kontroverse*, Wiesbaden: VS.
- Amelungse, Astrid (1987): »Tschernobyl – vier Wochen im Spiegel der Presse«, in: Armin Hermann und Rolf Schumacher (Hg.): *Das Ende des Atomzeitalters? Eine sachlich-kritische Dokumentation*, München: Moos, S. 267–306.
- Bayer, Anton et al. (1996): »Umgebungs- und Umweltüberwachung heute: Bilanz aus 40 Jahren Erfahrung«, in: *StrahlenschutzPraxis* 4/96, S. 3–51.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2002): »Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik«, in: *Leviathan* 30, S. 384–399.
- Böschchen, Stefan (2004): »Science Assessment: Eine Perspektive der Demokratisierung von Wissenschaft«, in: ders. und Peter Wehling: *Wissenschaft zwischen Folgenverantwortung und Nichtwissen. Aktuelle Perspektiven der Wissenschaftsforschung*, Wiesbaden: VS, S. 107–182.
- BMU (Hg.) (2010): *Interventionen und Nachhaltigkeit im Strahlenschutz. Klausurtagung der Strahlenschutzkommission am 13./14. November 2008* [Veröffentlichungen der Strahlenschutzkommission, Band 65], Berlin: Hoffmann.
- Carrier, Martin (2010): »Scientific Knowledge and Scientific Expertise: Epistemic and Social Conditions of Their Trustworthiness«, in: *Analyse und Kritik* 2, S. 195–212.
- Faulstich, Werner (2004): »Gesellschaft und Kultur der siebziger Jahre: Einführung und Überblick«, in: ders. (Hg.): *Die Kultur der 70er Jahre*, München: Fink, S. 7–18.
- Hobsbawm, Eric (1998): *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München und Wien: Hanser.
- Huthmacher, Karl-Eugen (2011): »Aspekte der Grenzwertfestlegung und Vorsorge«, in: BMU (Hg.): *Risiken ionisierender und nichtionisierender Strahlung. Klausurtagung der Strahlenschutzkommission am 05./06. November 2009* [Veröffentlichungen der Strahlenschutzkommission, Band 66], Berlin: Hoffmann, S. 269–276.
- ICRP (2007): *Publication 103*, Extract, URL: [http://www.icrp.org/docs/ICRP_Publication_103-Annals_of_the_ICRP_37\(2-4\)-Free_extract.pdf](http://www.icrp.org/docs/ICRP_Publication_103-Annals_of_the_ICRP_37(2-4)-Free_extract.pdf) [Zugriff am 16.12.2013].
- Jarausch, Konrad H. (2006): »Krise oder Aufbruch? Historische Annäherungen an die 1970er Jahre«, in: *Zeithistorische Forschungen* 3(3), Online-Ausgabe, URL: <http://www.zeithistorische-forschungen.de/site/40208714/default.aspx> [Zugriff am 15.06.2013].
- Krohn, Wolfgang/Weingart, Peter (1986): »Tschernobyl – das größte anzunehmende Experiment«, in: Karl Markus Michel und Tilmann Spengler (Hg.): *GAU – Die Havarie der Expertenkultur* (Kursbuch Nr. 85), Berlin: Kursbuch/Rotbuch Verlag, S. 1–25.

- Kuchinskaya, Olga (2012): »Twice invisible: Formal representations of radiation danger«, in: *Social Studies of Science* 43(1), S. 78–96.
- Maihofer, Werner (1974): *Ansprache von Bundesinnenminister Werner Maihofer anlässlich der konstituierenden Sitzung der Strahlenschutzkommission am 17. Oktober 1974 in Bonn*, URL: http://www.ssk.de/DE/UeberSSK/Grundlagen/Ansprache/ansprache_node.html [Zugriff am 29.05.2013].
- Nehring, Holger (2012): »Atomzeitalter. Die Debatte um Atomenergie in der Bundesrepublik Deutschland der fünfziger Jahre«, in: Hendrik Ehrhardt und Thomas Kroll (Hg.): *Energie in der modernen Gesellschaft. Zeithistorische Perspektiven*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 223–243.
- North, Douglass C. (1992), *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen: Mohr (engl. OA 1990).
- Radkau, Joachim (1983): *Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft 1945–1975. Verdrängte Alternativen in der Kerntechnik und der Ursprung der nuklearen Kontroverse*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Radkau, Joachim (1988): »Hiroshima und Asimolar. Die Inszenierung des Diskurses über die Gentechnik vor dem Hintergrund der Kernenergie-Kontroverse«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 14, S. 329–363.
- Randow, Gero von (2001): »Nur Trittins Gesinnungsfreunde? Im Streit mit dem Umweltminister ist die Vorsitzende der Strahlenschutzkommission zurückgetreten« (Interview mit Maria Blettner), in: *Die Zeit* Nr. 21 vom 17. Mai 2001, URL: <http://www.zeit.de/2001/21/Nur-Trittins-Gesinnungsfreunde> [Zugriff am 15.06.2013].
- Reich, Herbert (1990): »Die geschichtliche Entwicklung der Dosimetrie«, in: ders. (Hg.): *Dosimetrie ionisierender Strahlung. Grundlagen und Anwendungen*, Stuttgart: Teubner, S. 17–30.
- Rieger, Gunther (2004): *Umweltstandards im integrierten Umweltschutz*, Baden-Baden: Nomos.
- Rusinek, Bernd-A. (2004): »Die Rolle der Experten in der Atompolitik am Beispiel der Deutschen Atomkommission«, in: Stefan Fisch und Wilfried Rudloff (Hg.): *Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 189–210.
- Schenker-Wicki, Andrea (1997): »Was ist da drüben los? Die Spinne im Informationsnetz«, in: *StrahlenschutzPraxis* 1/97, S. 4–9.
- Schwerin, Alexander von (2010a): »Staatsnähe und Grundlagenorientierung. Biowissenschaftliche Strahlen- und Radioaktivitätsforschung 1920–1970«, in: Karin Orth und Willi Oberkrome (Hg.): *Die Deutsche Forschungsgemeinschaft 1920–1970. Forschungsförderung im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik*, Stuttgart: Steiner, S. 309–324.
- Schwerin, Alexander von (2010b): »Die Deutsche Atomkommission. Eine biopolitische Institution der frühen Bundesrepublik und die Naturalisierung der Risikopolitik«, in: Axel C. Hüntelmann und Michael C. Schneider (Hg.): *Jenseits von Humboldt. Wissenschaft im Staat 1850–1990*, Frankfurt a. M.: Lang, S. 103–116.
- Shrader-Frechette, Kristin (1991): *Risk and Rationality. Philosophical Foundations for Populist Reforms*, Berkeley et al.: University of California Press.

- SSK (Strahlenschutzkommission) (1976a): *Zur Toxizität inhalierter heißer Partikel, insbesondere von Plutonium, Empfehlung der Strahlenschutzkommission*, verabschiedet in der 7. Sitzung am 19. Februar 1976, in: BAnz Nr. 8 vom 13.01.1977.
- SSK (Strahlenschutzkommission) (1976b): *Backfittingmaßnahmen für die Jodfilterung von Kernkraftwerken, Empfehlung der Strahlenschutzkommission*, verabschiedet in der 9. Sitzung am 24./25. Juni 1976, in: BAnz Nr. 8 vom 13.01.1977.
- SSK (Strahlenschutzkommission) (1976c): *Vergleichbarkeit der natürlichen Strahlenexposition mit der Strahlenexposition durch kerntechnische Anlagen, Empfehlung der Strahlenschutzkommission*, verabschiedet in der 11. Sitzung am 16./17. Dezember 1976, in: BAnz Nr. 137 vom 27.07.1977.
- SSK (Strahlenschutzkommission) (1977): *Grundsätzliche sicherheitstechnische Realisierbarkeit des Entsorgungszentrums, Empfehlung der Strahlenschutzkommission*, verabschiedet in der gemeinsamen Sitzung der Reaktor-Sicherheitskommission und der Strahlenschutzkommission am 20./21. Oktober 1977, in: BAnz Nr. 235 vom 16.12.1977.
- SSK (Strahlenschutzkommission) (1980): *Zur Radon-Exposition der Bevölkerung, Empfehlung der Strahlenschutzkommission*, verabschiedet in der 29. Sitzung am 24./25. April 1980, in: BAnz Nr. 208 vom 06.11.1980.
- SSK (Strahlenschutzkommission) (1991): *Elektrische und magnetische Felder im Alltag, Empfehlung der Strahlenschutzkommission*, verabschiedet in der 103. Sitzung am 18. April 1991, in: BAnz Nr. 144 vom 06.08.1991.
- SSK (Strahlenschutzkommission) (1993): *Praktische Verhaltensempfehlungen zum Schutz vor Hautkrebs durch UV-Strahlung, Empfehlung der Strahlenschutzkommission*, verabschiedet in der 117. Sitzung am 23. April 1993, in: BAnz Nr. 117 vom 29.06.1993.
- SSK (Strahlenschutzkommission) (2005): *Gefährdungen durch Laserpointer, Empfehlung der Strahlenschutzkommission*, verabschiedet in der 204. Sitzung am 8./9. Dezember 2005, in: BAnz Nr. 75 vom 20.04.2006.
- SSK (Strahlenschutzkommission) (2008): *Deutsches Mobilfunkforschungsprogramm, Stellungnahme der Strahlenschutzkommission*, verabschiedet in der 223. Sitzung, 13.05.2008, in: BAnz Nr. 176 vom 19.11.2008.
- SSK (Strahlenschutzkommission) (2009a): *Gesetzliche Regulierung zur Nutzung von Solarien, Empfehlung der Strahlenschutzkommission*, verabschiedet in der 233. Sitzung, 19./20. März 2009, BAnz Nr. 177 vom 24.11.2009.
- SSK (Strahlenschutzkommission) (2009b): *Satzung der Strahlenschutzkommission vom 21. Dezember 2009*, in: BAnz Nr. 14 vom 27.01.2010.
- Weber, Max (1918/1958): *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München: Duncker & Humblot.
- Weingart, Peter (2003): *Wissenschaftssoziologie*, Bielefeld: transcript.
- Weingart, Peter/Carrier, Martin/Krohn, Wolfgang (2007): *Nachrichten aus der Wissensgesellschaft. Analysen zur Veränderung der Wissenschaft*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.