

Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates

Vortrag bei der Stiftung für Ordnungspolitik am 10. April 2003 in Freiburg

von Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Jürgen Papier

Präsident des Bundesverfassungsgerichts

I. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland ist in der Krise. Das ist mittlerweile, man muss es leider sagen, ein Gemeinplatz geworden. Die Situation muss hier nicht im einzelnen geschildert werden, einige Stichworte genügen: die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit, der Bedarf an weiterer Deregulierung und Liberalisierung im Bereich der Wirtschaft, die Sicherung unseres Gesundheits- und Krankenversicherungssystems, die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Altersversorgung, die Defizite in den öffentlichen Haushalten und die dabei gleichzeitig hohe und noch steigende Steuer- und Abgabenlast der Bürger, schließlich die generell schlechte Lage der Familien, vor allem in finanzieller Hinsicht.

Reformforderungen richten sich auf eine verstärkte Eigenverantwortung der Bürger, auf die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und des Arbeitsrechts, auf eine Reduktion der Lohn- und Lohnnebenkosten für die Unternehmen und insgesamt auf eine Senkung der Staats- und Abgabenquote. Nicht in Vergessenheit sollte jedoch geraten, dass es – vor allem im Bereich der Sozialversicherung und der Arbeitsmarktpolitik – *auch* um Generationengerechtigkeit, um Lastenausgleich zugunsten der Familien und um Zukunftssicherung zugunsten der Jüngeren geht. Im Ordnungsmodell der Sozialen Marktwirtschaft ist damit nicht nur die marktwirtschaftliche, sondern auch die sozialstaatliche Komponente berührt. Das Koordinatensystem unserer Sozial- und Wirtschaftsordnung bedarf *insgesamt* einer Neujustierung.

Im folgenden soll es allerdings nicht um den Inhalt nötiger Reformen, sondern um die Frage nach den Gründen für den nun schon lange währenden, kaum mehr erträglichen Reformstau gehen. Auch wenn es Anzeichen dafür gibt, dass allmählich Bewegung in die Politik kommt, bleibt die Frage aktuell, was Parteien, Parlament und Regierung bisher davon abgehalten hat und möglicherweise auch künftig noch davon abhalten könnte, die unausweichlichen Entscheidungen zu treffen. Was blockiert und lähmt die staatlichen Institutionen? Ist unser Staat noch steuerungs- und reformfähig? Auf diese – sicherlich auch zugespitzten – Fragen gibt es keine einfache Antwort. Die Handlungsfähigkeit des Staates hängt von vielfältigen und heterogenen Faktoren ab. Maßgeblicher Rahmen staatlicher Politik ist die Verfassung. Ich möchte deshalb im folgenden auf zwei Entwicklungen eingehen, die mir verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch besonders bedeutsam erscheinen. Dabei geht es zunächst um Steuerungsprobleme im Binnenbereich der Staatsorganisation, insbesondere im Bereich der bundesstaatlichen Politikverflechtung (unten II.). Während es sich hierbei um schon länger zu beobachtende Phänomene handelt, treten vor allem in der jüngeren Vergangenheit verbändestaatliche oder korporatistische Tendenzen hervor, die nicht nur aus dem Blickwinkel der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes, sondern auch unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten einer kritischen Betrachtung bedürfen (unten III.).

II. Steuerungsprobleme im Binnenbereich der Staatsorganisation

Die Steuerungsprobleme im Binnenbereich der Staatsorganisation sind vor dem Hintergrund der sog. „gemischten Verfassung“ des Grundgesetzes zu sehen, die ein parlamentarisches Regierungssystem mit einem ausgeprägt föderalistischen Staatsaufbau kombiniert. Nimmt man die Europäische Union hinzu, so sind die staatlichen Aufga-

ben und Kompetenzen auf drei föderative Ebenen – Bund, Länder und Europa - verteilt, zugleich aber auf vielfältige Weise miteinander verzahnt und verflochten. Verschiedene Entwicklungen, die hier nur in groben Strichen nachgezeichnet werden können, haben dazu beigetragen, dass sich in diesem komplexen System des „Verbundföderalismus“ auch Blockademöglichkeiten etabliert haben.

1. Entwicklungen im föderativen parlamentarischen Regierungssystem

„Hochzonung“ staatlicher Aufgaben

Ein erste signifikante Entwicklung besteht darin, dass sich Politik und Rechtsetzung zunehmend von den niedrigeren auf höhere Ebenen verlagert haben. Das gilt sowohl für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern als auch für das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Die „Hochzonung“ von Aufgaben beruht zum einen auf förmlichen Veränderungen im Verfassungsgefüge. Innerstaatlich sind neue Kompetenzen für den Bund im Wege der Verfassungsänderung begründet worden. In noch größerem Maße haben vertragliche Kompetenzübertragungen von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union stattgefunden; so werden nach Schätzungen derzeit etwa 80% des in Deutschland verbindlichen Wirtschaftsrechts von den Gemeinschaftsorganen gesetzt.

Zu diesen förmlichen Änderungen kommt hinzu, dass bestehende *konkurrierende* Gesetzgebungszuständigkeiten nahezu vollständig von der jeweils höheren Ebene an sich gezogen und ausgeschöpft wurden. Auch diese aus dem Verhältnis zwischen Bund und Ländern bekannte Erscheinung wiederholt sich im europäischen Rahmen. Insofern bedarf es kritischer Aufmerksamkeit, wenn der bisher vorliegende Entwurf des Konvents für einen Europäischen Verfassungsvertrag wiederum zentrale Politik- und Regelungsbereiche dem Typus einer zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit

zuweist. Weder das Subsidiaritätsprinzip noch – innerstaatlich – die Bedürfnis- bzw. Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG haben bisher einen wirksamen Schutz vor der „Hochzoning“ und Zentralisierung von Aufgaben vermitteln können.

„Beteiligungsföderalismus“ und Bedeutungsverlust der Parlamente

Mit der geschilderten Entwicklung gehen einschneidende Veränderungen im parlamentarischen System einher. Denn an die Stelle der parlamentarischen Gesetzgebung auf der jeweils niedrigeren Ebene sind Beteiligungsrechte an der Rechtsetzung auf der höheren Ebene getreten. Sehr plastisch wird insoweit auch von „*Beteiligungsföderalismus*“ gesprochen. Innerstaatlich handelt es sich um die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes durch den Bundesrat, der aus Mitgliedern der Landesregierungen besteht. Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft bildet die zentrale Rechtsetzungsinstanz ein Rat, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministerebene zusammensetzt. In beiden Fällen sind es also *Regierungsvertreter*, die an der Stelle des Parlaments handeln. Und in beiden Fällen werden Entscheidungen nicht mehr in einem öffentlichen parlamentarischen Verfahren für die jeweilige politische Einheit getroffen, sondern in zwischenstaatlicher bzw. intergouvernementaler Kooperation nach dem Mehrheitsprinzip ausgehandelt.

Im Gegenzug hat sich die Funktion der Parlamente nicht selten auf die einer „*Ratifikationsinstanz*“ ohne wesentliche eigene Gestaltungsmacht verkürzt. Dies gilt etwa bei der Umsetzung der auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen, z.B. im Bereich der zumeist sehr detaillierten Richtlinien. Aber auch dort, wo den Bundesländern eigene Kompetenzen verblieben sind, vollzieht sich die Rechtsetzung häufig so, dass sich die Landesregierungen untereinander, zum Teil auch mit dem Bund, abstimmen und sich auf Musterentwürfe oder im Kern gleichförmige Regelungen einigen. Den Par-

lamenten ist auch in diesen Fällen die sachliche Gestaltung entzogen; sie sind vor die Alternative gestellt, auf das ihnen unterbreitete Resultat exekutiv-föderativer Koordination mit Ja oder Nein zu antworten, wobei in der Praxis vielfach nur die Möglichkeit der Zustimmung verbleibt. Insgesamt ist damit im derzeitigen föderativen System ein *Bedeutungsverlust der Parlamente* angelegt, der sich – wie sich zeigen wird - in ein größeres Muster der „*Entparlamentarisierung*“ einfügt.

Der Bundesrat als „zweite Parlamentskammer“ und „Ersatz-Opposition“

Das Gegenstück dieser Entwicklung bildet ein deutlicher Machtzuwachs des Bundesrats und dessen Wandel zu einer Art „*zweiter Parlamentskammer*“ und „*Ersatz-Opposition*“. Durch den Bundesrat wirken die Länder, wie bereits genannt, an der Gesetzgebung, und im übrigen auch an der Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Der sich aus dieser Funktion ergebende Machtzuwachs beruht vor allem auf einem Anstieg des Anteils zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze, also solcher Gesetze, bei denen der Beschluss des Bundestags alleine nicht genügt, sondern die positive Zustimmung des Bundesrats hinzutreten muss, bei denen also dem Bundesrat ein definitives Vetorecht zukommt. Der Anteil solcher Zustimmungsgesetze liegt seit einiger Zeit bei etwa 60 % aller Bundesgesetze.

Bei der Wahrnehmung der Landesinteressen im Bundesrat können naturgemäß und selbstverständlich auch parteipolitische Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Aber je mehr und je öfter sich der Bundesrat bzw. seine Mehrheit als faktische „*Ersatz-Opposition*“ im Verhältnis zur Bundestagsmehrheit versteht, desto größer ist die Gefahr einer rein oppositionspolitisch motivierten Obstruktions- oder Blockadepolitik und desto stärker ist im übrigen die genannte Tendenz zur Entparlamentarisierung. Denn im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes ist es zwar durchaus angelegt, dass sich die

Kontrolle der Regierung nicht über das Parlament als solches vollzieht, sondern auf einem Gegenspiel von Bundesregierung und Regierungsmehrheit im Bundestag einerseits und parlamentarischer Opposition andererseits beruht. Wenn sich dann aber auch die Kontrollfunktion in wesentlichen Teilen aus dem Bundestag in den Bundesrat verlagert, so läuft das Parlament Gefahr, einer weiteren zentralen Aufgabe verlustig zu gehen.

Verhältniswahlrecht und Koalitionsregierungen

Der Machtposition des Bundesrats beruht allerdings nicht allein auf dessen verfassungsrechtlicher Stellung, sondern auch auf einem durchaus eigentümlichen Wahlverhalten. Denn mit einer schon länger zu beobachtenden Regelmäßigkeit bevorzugen die Wähler bei den für die Zusammensetzung des Bundesrats maßgeblichen Wahlen zu den Landesparlamenten diejenigen Parteien, die sie bei der jeweils zurückliegenden Bundestagswahl in die Opposition verwiesen haben. Erst aus diesem Hin- und Herpendeln der Wählergunst resultiert das Blockadepotential des Bundesrats.

Hinzu kommt ein weiterer Faktor. Das bestehende *Verhältniswahlrecht* führt dazu, dass Regierungen in Deutschland typischerweise aus einer Koalition von zwei oder mehr Parteien gebildet werden. Auf Bundesebene war dies seit 1949 ausnahmslos der Fall, auf Länderebene bestehen Koalitionsregierungen in regelmäßig mindestens zwei Dritteln der Länder. Alle im Bundestag vertretenen Parteien tragen derzeit in Bund oder Ländern - zum Teil mit unterschiedlichen Partnern - Regierungsverantwortung und haben auf diese Weise Anteil am „Verhandlungsverbund“ des „Beteiligungsföderalismus“. Es gibt deshalb nicht nur die einfache Polarität zwischen Bundesregierung und Bundesrat, sondern zusätzlich auf beiden Seiten und in vielfältiger Ausführung den Mikrokosmos von Koalitionsvereinbarungen. Welche Blüten dies treiben kann, hat der – sicherlich

exzeptionelle – Fall des Zuwanderungsgesetzes gezeigt. Erst unter der sehr fein geschliffenen Lupe des Verfassungsrechts war hier noch zu erkennen, ob die sich widersprechenden Äußerungen der Bundesratsmitglieder ein und desselben Landes das vom Bundestag beschlossene Gesetz haben zustande kommen oder aber scheitern lassen.

2. Auswirkungen auf die Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates

Welche Auswirkungen haben diese – hier nur in groben Umrissen geschilderten – Entwicklungen auf die Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates?

Komplexitäts- und Transparenzprobleme

Festzustellen ist zunächst, dass aus dem Verbund der drei Ebenen von Bund, Ländern und Europäischer Union ein hoch differenziertes und zugleich vielfältig verwobenes System der Politik und der Rechtsetzung entstanden ist. Dessen Komplexität wurde durch den 1992 neu geschaffenen „Europa-Artikel“ 23 des Grundgesetzes nochmals gesteigert, indem dem Bundesrat weitreichende Beteiligungsrechte in europäischen Angelegenheiten eingeräumt wurden. Sehr häufig sind an einem Vorhaben mehrere Ebenen mit einer Vielzahl von Akteuren, zum Teil aber auch mit denselben Personen in unterschiedlichen Funktionen beteiligt – etwa als Ministerpräsident eines Landes und als Bundesratsmitglied oder aber als Mitglied der Bundesregierung und als Vertreter im Rat der EU, wobei jeweils noch gleichzeitig wahrgenommene Funktionen in Partei oder Fraktion hinzutreten können. Für den Bürger, nicht selten aber auch für den Fachmann, wird es dabei schwierig, die politische Verantwortlichkeit für einzelne Entscheidungen zutreffend zuzuordnen und mit seiner Stimmabgabe bei Wahlen gegebenenfalls zu sanktionieren.

Zwischen Blockade und „Großer Koalition“

Ein weiteres Kennzeichen ist es, dass sich wesentliche politische Entscheidungen aus der parlamentarischen Beratung heraus verlagert haben in einen Verhandlungsverbund von Regierungsvertretern. Aus dem Gegenspiel von parlamentarischer Mehrheit und parlamentarischer Opposition ist seit einiger Zeit eine eigengeartete Wechselbeziehung zwischen Bundesregierung einerseits und Bundesratsmehrheit andererseits geworden. Sie schwankt zwischen einer wechselseitigen Blockade mit dem Bundesrat als „Ersatz-Opposition“ im ungünstigen und einer - Bund und Länder übergreifenden - informellen „Großen Koalition“ im günstigen Falle. Wahlen entscheiden unter diesem Blickwinkel weniger über politische Programme als über die Verteilung der Karten in künftigen Verhandlungsrunden, vielfach entscheiden sie auch gar nichts.

Politikverflechtung und Kompromisszwang

Die Frage ist, welche Art von politischen Entscheidungen unter diesen Bedingungen zu erwarten ist. Der Politologe *Fritz Scharpf* hat in den 1980er Jahren die – gerade auch auf den deutschen Föderalismus gemünzten – Begriffe der „*Politikverflechtung*“ und der „*Politikverflechtungsfalle*“ geprägt. Mit dem letzteren Begriff bezeichnete *Scharpf* eine mehrere Ebenen umfassende Entscheidungsstruktur, „die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch ineffiziente und problemunangemessene Entscheidungen erzeugt und zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern“. Für eine Bewertung der gegenwärtigen Verhältnisse ist diese – immer wieder zitierte – Formel vielleicht zu pauschal und überzeichnet. Die typische Entscheidungsform des „Verbundföderalismus“ ist jedenfalls, so scheint mir, der alle Beteiligten und alle Interessen übergreifende *Kompromiss*. Das kann in ruhigen Zeiten durchaus sein Gutes haben. Das am Ende der Verhandlungen stehende Ergebnis kann sich auf

einen breiten Konsens stützen; betroffene Gruppen können sich in der Entscheidung, jedenfalls mit Anteilen der von ihnen bevorzugten Lösung, wiederfinden; und politisch kann jede Seite die Erfolge der Entscheidung für sich verbuchen und deren Mängel auf den Gegner abwälzen.

Stehen jedoch, wie derzeit, grundlegende Reformen und Richtungsentscheidungen und damit vor allem auch Maßnahmen an, die vielen Gruppen und Interessenten „weh tun“ und „weh tun“ müssen, so kann sich die föderative Politikverflechtung mit ihren Blockademöglichkeiten und Kompromisszwängen als hindernd und lähmend erweisen. Insofern wird man tatsächlich sagen müssen, dass sich in unserem föderativen System, so wie es sich unter der Geltung des Grundgesetzes entwickelt hat, auch Hemmnisse für die Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates herausgebildet haben, die mit den – ebenso unbestreitbaren und nach wie vor gegebenen – Vorzügen der Bundesstaatlichkeit abzuwägen sind.

3. Möglichkeiten zur Abhilfe

Welche Möglichkeiten gibt es, diese Hemmnisse – zumindest teilweise – wieder abzubauen? Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Grundlagen unserer bundesstaatlichen Ordnung in der Verfassung verankert und in ihrem Kern sogar einer Verfassungsänderung entzogen sind. Allerdings steht dieser änderungsfeste Kern des deutschen Föderalismus auch nicht in Frage. So wie eine ganze Reihe von Faktoren zu den bestehenden Steuerungsproblemen beigetragen haben, ließe sich möglicherweise mit einigen zusammenwirkenden Maßnahmen dieser Entwicklung gegensteuern.

Rückübertragung von Aufgaben und klare Kompetenzabgrenzungen

So würden die Verfassungsgarantien zugunsten der Länder etwa nicht hindern, die Zustimmungsrechte des Bundesrats wieder ein Stück in Richtung auf den ursprüngli-

chen Zustand hin zurückzuführen, was im Ergebnis gar nicht mit einer politischen Schwächung der Länder einhergehen muss. Es sollte umgekehrt eine gewisse Rückübertragung substantieller Gesetzgebungsbefugnisse der Länder das Ziel sein. Entsprechendes gilt im übrigen für die europäische Ebene. Der Handlungsauftrag des Europäischen Konvents hat ausdrücklich auch die Rückübertragung einzelner Aufgaben an die Mitgliedstaaten vorgesehen; dies vor dem Hintergrund, dass auch die Nationalstaaten sich vielfach gerade durch ein Übermaß an Kompetenzen und Eingriffen in die Gesellschaft übernommen und damit ihre Grundlagen gefährdet haben. Kernkompetenzen eigenverantwortlichen Handelns sollten deshalb den Mitgliedstaaten gegenüber einer stärker werdenden Union verbleiben, die ohnehin durch die Sogwirkung der Wirtschafts- und Währungsunion und der Gemeinsamen Handelspolitik strukturell im Vorteil ist. Sowohl innerstaatlich wie im europäischen Zusammenhang sind dabei klare und eindeutige Kompetenzzuordnungen und Kompetenzabgrenzungen von besonderer Bedeutung.

Abkoppelung von sachlicher und verfahrensrechtlicher Regelung

Auch ohne Verfassungsänderung könnte ferner eine gewisse Abkoppelung der Bundesgesetzgebung von dem Erfordernis der Zustimmung durch den Bundesrat erreicht werden. Denn mehr als die Hälfte der Zustimmungsfälle ergibt sich aus der Bestimmung des Grundgesetzes, dass Bundesgesetze, die verfahrens- oder organisationsrechtliche Vorschriften enthalten, *insgesamt*, also auch hinsichtlich ihrer sachlichen Regelungen, unter dem Zustimmungsvorbehalt seitens des Bundesrats stehen. Würde der Bundestag hier die Regelung des Gesetzesvollzugs den Ländern überlassen, so könnte er sich mit den erforderlichen Mehrheiten über einen eventuellen Einspruch des Bundesrats hinwegsetzen. Eines der – seltenen - Beispiele für eine derartige Praxis bildet das Lebenspartnerschaftsgesetz, bei dem die Einführung eines neuen Rechtsinstituts um

den Preis unterschiedlicher Ausführungsregelungen in den Ländern durchgesetzt wurde. Eine derartige Aufteilung des Gesetzesinhalts begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie käme möglicherweise häufiger und auch in anderen, „noch brisanteren“ Regelungszusammenhängen in Betracht.

Konkurrenzföderalismus und Länderneugliederung

Unter dem Blickwinkel einer Entflechtung der Politik erfreut sich ferner seit einigen Jahren die Idee des „*Konkurrenz- oder Wettbewerbsföderalismus*“ gewisser Beliebtheit, bei dem die Länder miteinander und im Verhältnis zum Bund mit gestärkter Eigenstaatlichkeit und Autonomie in den politischen Wettbewerb treten. Aber vor allzu großen Erwartungen muss gewarnt werden. Denn Wettbewerb, nicht nur der ökonomische, sondern auch der politische, setzt halbwegs gleichstarke und gleichgewichtige Teilnehmer voraus. Dass die föderale Struktur in Deutschland diesen Anforderungen bei weitem nicht entspricht, ist evident. Die deutschen Länder sind hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl, Gebietsgröße und Wirtschaftskraft in höchstem Maße inhomogen. Notwendige Vorbedingung jenes Modells wäre deshalb eine grundlegende Neugliederung des Bundesgebiets mit dem Ziel der Konstituierung deutlich weniger, aber dafür etwa gleichgroßer und gleichpotenter Länder. Ich bin – auch im Jubiläumsjahr des Reichsdeputationshauptschlusses - nicht sonderlich optimistisch, dass ein solcher Schritt, obwohl immer wieder diskutiert, politisch durchsetzbar oder auch nur auf breiter Basis ernsthaft beabsichtigt ist.

Veränderungen im Wahlrecht, Verlängerung der Legislaturperiode

Zu denken wäre schließlich an Modifikationen im Bereich des Wahlrechts. Das geltende Verhältniswahlrecht entspricht einer grundsätzlich positiv zu bewertenden deutschen Verfassungstradition. Aber es bildet eben auch die Grundlage für jenen föderati-

ven Allparteienverbund der Regierungskoalitionen mit seinen zum Teil lähmenden Begleiterscheinungen. Überlegungen, die auf Veränderungen in Richtung auf ein Mehrheitswahlrecht zielen - verbunden mit einer Stärkung der Persönlichkeitswahl -, sollten deshalb nicht von vorneherein ausgeschlossen sein. Stärkung des parlamentarischen Mandats und seine partielle Befreiung von den Fesseln der Politikverflechtung und der Parteihierarchien müssen das Ziel sein. Dem könnte schließlich auch eine Verlängerung der Wahlperiode des Bundestags auf 5 Jahre dienen, die in der politischen Diskussion bereits verschiedentlich befürwortet worden ist.

III. Verbändestaatliche und neokorporatistische Entwicklungstendenzen

Lassen Sie mich damit zu der zweiten, eingangs angesprochenen Entwicklung kommen. Während es sich bisher vor allem um Kräfteverschiebungen von den Parlamenten hin zu den Regierungen, und damit immerhin noch um Verschiebungen innerhalb des staatlichen Bereichs handelte, geht es nunmehr um die Verlagerung wesentlicher Teile staatlicher Politik in verschiedene Formen einer Kooperation mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verbänden und Interessenvertretungen. Dahinter verbirgt sich ein - in der Öffentlichkeit lange Zeit wenig beachtetes – Gefährdungspotential für die parlamentarische Demokratie und das parlamentarische Regierungssystem.

1. Staatsleitung durch Kommissionen und Vereinbarungen

Äußerlich tritt diese Entwicklung vor allem in Gestalt einer sich ständig vermehrenden Zahl von der Regierung eingesetzter Kommissionen, Räte, Sachverständigengremien, Expertenrunden, usw. in Erscheinung. Bekannte aktuelle Beispiele sind der „*Nationale Ethikrat*“, die sogenannte „*Hartz-Kommission*“ oder die „*Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*“, kurz als „*Rürup-*

Kommission“ bezeichnet. Weitere beliebig herausgegriffene Beispiele für derartige Gremien sind aus den letzten Jahren etwa der *„Rat für Nachhaltige Entwicklung“*, die *„Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“*, die *„Expertenkommission Corporate Governance“*, die *„Kommission Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“*, die *„Unabhängige Kommission Zuwanderung“* oder die *„Expertenkommission Reform des Hochschuldienstrechts“*; die Aufzählung ließe sich mühelos verlängern. Zuletzt hat das Kommissionsfieber offenbar auch die Opposition ergriffen (*„Herzog-Kommission“*).

Mit in den hier erörterten Kontext fallen aber auch verschiedene Formen der Kooperation staatlicher Stellen, insbesondere der Bundesregierung, mit Vertretern gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Organisationen, Verbänden oder Unternehmen. Prominentes Beispiel hierfür ist bzw. war das *„Bündnis für Arbeit“* als Verhandlungsrahmen von Vertretern der Bundesregierung, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik. Eine besonders intensive Form der Verhaltensabsprache hat über die Befristung der Kernenergienutzung bzw. über den Ausstieg aus der Atomkraft stattgefunden; sie hat ihren Niederschlag in einer *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen*, besser bekannt als *„Atomkonsens“*, und der daran anschließenden Novellierung des Atomgesetzes gefunden. Vereinbarungen können sich aber auch auf die Abwendung unbequemer Gesetzesvorhaben beziehen; so etwa vor zwei Jahren eine *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Verband Forschender Arzneimittelhersteller*, der sich im Gegenzug bereit erklärte, der Krankenversicherung 400 Millionen DM zur Verfügung zu stellen. Zuletzt ist aus diesem Bereich die Bildung einer *„Task Force“* von Vertretern der Pharmaindustrie, der Gewerkschaften und des Wirtschafts- und Gesundheitsministeriums zu vermelden, die sich mit den Folgen der geplanten Gesundheitsreform befassen soll.

Überblickt man die Szenerie, so ist kaum ein aktuelles Politikfeld erkennbar, in dem nicht die eine oder andere derartige Kommission oder Form staatlich-gesellschaftlicher Kooperation anzutreffen wäre. Dies gilt namentlich für die Gebiete der Arbeitsmarktpolitik, der sozialen Sicherung und der Rahmenbedingungen für die Nutzung neuer Technologien, auf denen die zentralen Zukunftsfragen entschieden werden. Was also ist der Nutzen dieser Einrichtungen, was soll mit ihnen bewirkt werden?

2. Funktionen und Folgen staatlich-gesellschaftlicher Kooperation

Sachverstand versus Interessenvertretung

Ein Argument, das für die Einsetzung von Kommissionen und anderen Expertengremien ins Feld geführt wird, ist die Erschließung von *externem Sachverstand*. In der Tat ist die sachverständige Beratung der Politik eine – von niemandem bestrittene – Notwendigkeit und als solche im übrigen auch kein Novum. Allerdings wäre es falsch zu glauben, dass die staatliche Politik nicht bereits von sich aus über ein erhebliches Maß an Sachverstand verfügen und - in verfassungsmäßig vorgezeichneten - Bahnen insbesondere für die Gesetzgebung fruchtbar machen würde. So geht die Gesetzesinitiative, gerade bei Reformvorhaben, typischerweise von der Bundesregierung aus, die sich dabei auf den Apparat ihrer Ministerien mitsamt der ihnen unterstehenden Fachbehörden und Institute stützen kann. Ich wage die Vermutung, dass ein Großteil der Reformvorschläge, die von den verschiedenen Kommissionen und nicht selten vorab von einzelnen inzwischen selbstdarstellungsverliebten Mitgliedern der teils begeisterten, teils irritierten Öffentlichkeit präsentiert werden, längst in der einen oder anderen Form in den Schreibtischen der Ministerien lagern. Nicht unterschätzt werden sollte aber auch der eigene Sachverstand des Parlaments, der sich vor allem über die Spezialisierung in Par-

lamentsausschüssen und über langjährige Erfahrungen der Ausschussmitglieder vermittelt.

Während die fachliche Kompetenz der Mandatsträger und staatlichen Stellen jedenfalls von Amts wegen gemeinwohlgebunden ist, repräsentieren die Mitglieder der verschiedenen Kommissionen nicht nur Sachverstand, sondern – je nach Herkunft – auch eindeutig *identifizierbare Interessen* von Verbänden, Organisationen und Unternehmen. Die Geltendmachung partikularer Interessen ist auch im politischen Prozess der repräsentativen Demokratie durchaus legitim; die Ermittlung der „Interessenlage“ ist Bestandteil jeder realistischen Politik. Problematisch wird es jedoch, wenn die Artikulation dieser Interessen in die verfassungsmäßigen Verfahren staatlicher Willensbildung hineinzuwirken und bestimmenden Einfluss auf die dem Parlament vorbehaltenen Sachentscheidungen zu gewinnen beginnt.

Vor-Entscheidungen außerhalb des Parlaments

Genau hier zeigt sich ein Charakteristikum der sich in der letzten Zeit ausbreitenden Form von Sachverständigenkommissionen. Bei vielen Themen, die in jenen Kommissionen erörtert werden – und dies betrifft wiederum gerade die drängendsten aktuellen Fragen, etwa der Zukunft unserer sozialen Sicherungssysteme -, geht es längst nicht mehr um Informations- und Erkenntnisgewinnung. Die Probleme sind inzwischen fast schon jedem Bürger bekannt, die Fakten und Daten liegen auf dem Tisch, die Richtung und die Handlungsoptionen möglicher Reformen sind wiederholt diskutiert worden. Was nunmehr erwartet wird, sind *Entscheidungen* und deren Durchsetzung. Und genau dies ist es auch, was jene Kommissionen leisten sollen, nämlich weniger die informatorische Ermittlung von Entscheidungsgrundlagen, als vielmehr die maßgebliche Vorstrukturierung, wenn nicht gar Vorentscheidung der ihnen aufgegebenen Fragen. Damit aber ge-

winnt ein sehr selektiv bestimmter Kreis von Interessenten einen überproportionalen und in seiner Legitimität fragwürdigen Einfluss auf Entscheidungen und politische Weichenstellungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Nicht ohne Grund ist in diesem Zusammenhang immer wieder die Rede von Ansätzen zu einer Herausbildung von *neokorporatistischen* Strukturen, die Gefahr laufen, das verfassungsmäßige Gefüge politischer Willensbildung allmählich zu überlagern oder zu verdrängen.

Das Parlament als „Ratifikationsinstanz“

Entsprechendes gilt für die verschiedenen Formen von Vereinbarungen und staatlich-gesellschaftlicher Kooperation. Zu paritätisch Beteiligten an der Entscheidungsfindung werden hier – neben der Bundesregierung - ausgewählte Verhandlungspartner, die nicht in den demokratischen Legitimations- und Verantwortungszusammenhang des Grundgesetzes einbezogen sind. Der eigentlich berufene Bundestag sieht sich dagegen in die – bereits im föderativem Zusammenhang angesprochene – Rolle einer *„Ratifikationsinstanz“* gedrängt, die zu einer ihr unterbreiteten Vorlage nur mit „Ja“ oder „Nein“, häufig genug aber nur mit „Ja“ antworten kann, weil andernfalls das mühsam erzielte Verhandlungsergebnis auseinanderbrechen würde. Was so im „Konsensgespräch“ als bilaterale Vereinbarung ausgehandelt wurde, wird mit dem Gesetzesbeschluss zum all-gemeinverbindlichen Gesetz, ohne dass die Allgemeinheit oder ihre parlamentarische Vertretung substantiell an der materiellen Entscheidungsfindung beteiligt gewesen wäre.

3. Entmachtung oder Selbstentmachtung des Parlaments?

Allen beschriebenen Erscheinungsformen ist gemeinsam, dass die durch das Grundgesetz vorgeschriebenen Formen in aller Regel unangetastet bleiben, dass es also nicht zum offenen Formenmissbrauch und damit Verfassungsbruch kommt. Die Letztentscheidung bleibt – formal gesehen – stets beim Parlament, gleichgültig ob es die

Ergebnisse von „Konsensrunden“, den Inhalt von Vereinbarungen oder die Abschluss-papiere von Kommissionen nachvollzieht und als Gesetz verabschiedet. Die *Entparlamentarisierung* kommt nicht in einer Entformalisierung, sondern darin zum Ausdruck, dass der Form das *materielle Substrat* entzogen ist, weil die politischen Weichenstellungen bereits früher und außerhalb des Parlaments erfolgt sind. Damit entfallen zugleich die Beiträge, die gerade der parlamentarische Prozess vermitteln soll, etwa Öffentlichkeit, Transparenz und Partizipation.

Diese – faktische – Entparlamentarisierung steht jedenfalls verfassungspolitisch im Widerspruch zu der zentralen Stellung, die namentlich dem Bundestag als dem auf Bundesebene einzigen unmittelbar demokratisch legitimierten Organ im System der parlamentarischen Demokratie zukommt. Die parlamentarische Demokratie und das repräsentative Mandat der gewählten Abgeordneten rechtfertigen sich gerade auch dadurch, dass die allgemeinen Interessen nicht Gruppen oder Verbänden überlassen werden können und dürfen. Wenn die politische Willensbildung und die materielle Entscheidung nicht im Parlament und im Rahmen parlamentarischer Verfahren stattfindet, verliert das Staatsvolk seine Vertretung und wird der Wahlakt entwertet. Es ist deshalb höchste Zeit, dass die Politik wieder in ihre verfassungsmäßigen Bahnen zurückfindet.

Allerdings – und auch dies muss gesagt werden – handelt es sich bei jener Entparlamentarisierung weitgehend um eine *Selbstentmachtung* des Parlaments. Nichts hindert die Abgeordneten, ihr repräsentatives Mandat effektiv wahrzunehmen und den ihnen übertragenen Amtsauftrag wieder mit Substanz zu füllen. Man kann nur darüber spekulieren, warum dies nicht geschieht. Möglicherweise haben die faktische Dominanz der Regierung und der exekutiv-kooperative Stil der Politik, wie er im föderativen Rahmen, aber auch – um parteienstaatliche Elemente ergänzt – in Koalitionsausschüssen,

„Elefantenrunden“ und anderen informalen Gremien praktiziert wird, bereits zu einer gewissen Abstumpfung geführt.

Diesem verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Verfallsprozess steht nun nicht – wie man vielleicht auf den ersten Blick vermuten könnte und wie man es vielleicht auch ursprünglich erhofft hatte – ein Effizienzgewinn bei der politischen Entscheidungsgewinnung und Durchsetzung gegenüber. Das Gegenteil ist der Fall: Die neokorporatistischen, verbändestaatlichen und exekutiv-konsensualen Formen der Politik haben bisher vielfach notwendige Sachentscheidungen von weitreichender und vor allem zukunftssichernder Dimension verhindert. Die Zwillingsschwestern der geschilderten Entscheidungsabläufe sind vor allem Beharrung und Besitzstandswahrung und nicht etwa Zukunftssicherung und Generationengerechtigkeit. Die Auflösung des Bündnisses für Arbeit und jetzt aktuell der Auftritt der Rürup-Kommission bei der Präsentation ihrer ersten Ergebnisse haben aber auch gezeigt, dass sich dieser neue Politik-Stil im Grunde schon heute wieder überlebt und sich selbst ad absurdum geführt hat. Die Tagespresse spricht denn auch sehr deutlich von einem Scheitern. Das Resultat ist vor allem weiterer Zeitverlust.

IV. Schluss

Wie lässt sich diesen Entwicklungen gegensteuern? Einfache Patentrezepte, ich sagte es bereits zu Beginn, gibt es nicht. Ich möchte aber abschließend auf zwei Zusammenhänge hinweisen, die mir wichtig erscheinen.

Korporatismus als Antwort auf Blockaden im politischen System?

Zum einen sehe ich einen Zusammenhang zwischen den zunächst geschilderten Blockaden im staatlichen Binnenbereich auf der einen und den verbändestaatlichen und korporatistischen Entwicklungstendenzen auf der anderen Seite. Dieser Zusammenhang klingt auch sehr deutlich durch, wenn *Frank Walter Steinmeier*, einer der Protagonisten der staatlich-gesellschaftlichen Kooperations- und Konsensmodelle, davon spricht, dass der – von ihm so genannte - „innovative Dialogprozess“ ein politisches Gestaltungsprinzip sei, das auch unter den Bedingungen der „Politikverflechtung“ Handlungsräume erschließe und Bewegung ermögliche. Man könnte auch anders formulieren: Wenn das föderative parlamentarische Regierungssystem sich selbst blockiert, muss man sich nicht wundern, dass sich die Staatsleitung auf die Suche nach alternativen Wegen neben der Verfassung macht. Die *Flucht in das Kommissions- und Kooperationswesen* wird sich deshalb wohl nur dann stoppen lassen, wenn die Blockaden im staatlichen Binnenbereich behoben sind. Stärkung des Parlamentarismus und des repräsentativen Mandats – das ist die Alternative zu den sich immer stärker diskreditierenden Handlungsmustern der Politikverflechtung und der sog. Konsensdemokratie, die in Wirklichkeit Formen des Neokorporatismus anzunehmen drohen. Die Veränderung des Wahlrechts in Richtung auf Stärkung der Persönlichkeitswahl und die moderate Verlängerung der Wahlperiode sind unter diesem Aspekt ins Gespräch zu bringen.

Unterscheidung von Staat und Gesellschaft

Hinzu kommt ein zweiter Gesichtspunkt. Ich meine den Zusammenhang zwischen der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates einerseits und den Reformen, um die es heute *der Sache nach* geht, auf der anderen Seite. Je mehr der Staat umverteilend und regulierend in Wirtschaft und Gesellschaft interveniert, desto mehr muss er sich zwangsläufig – schon aus Gründen der Durchsetzung seiner Politik – für die Koope-

ration mit Verbänden und Interessenvertretungen öffnen; in demselben Maße steigern sich – umgekehrt – das Interesse und die Möglichkeiten dieser Verbände, sich institutionell in die demokratischen Entscheidungsverfahren des Staates einzuschalten. Im Ergebnis werden so die Grenzen der - verfassungsrechtlich ebenso wie ordnungspolitisch - zentralen Unterscheidung von Staat und Gesellschaft von beiden Seiten her verwischt. Eine weitere Liberalisierung und Deregulierung, um die es derzeit unter anderem gehen muss, könnte deshalb den Staat nicht nur von materiellen Aufgaben entlasten, die er befriedigend nicht mehr zu erfüllen vermag. Sie könnten ihn auch von korporativen Strukturen befreien, die lediglich diejenigen Interessen nochmals prämiieren, die ohnehin mächtig sind. Der Sozialstaat könnte auch auf diese Weise vielleicht wieder die Kraft finden, sich verstärkt – und zwar nicht nur in Sonntagsreden – denjenigen Belangen von Gemeinwohlbedeutung zuzuwenden, die über keine entsprechend durchsetzungskräftige Lobby verfügen, ich denke hier vor allem an die Familienpolitik.

Ein ausufernder und sich mit Regulierung und Intervention übernehmender Staat ist – es mag paradox klingen – ein schwacher Staat, jedenfalls soweit es um die Organisation und Vertretung der allgemeinen Interessen geht. Ein solcher Staat kann dauerhaft die repräsentative parlamentarische Demokratie nicht sicher gewährleisten.
