

Die Aufwertung von
Kommissionen hat sich
praktisch überlebt

„Regieren durch Diskurs“ – Ein Nachruf ohne Trauer

Markus Linden

Der rot-grünen Bundesregierung unter Schröder ist zuweilen nachgesagt worden, keinem Leitbild, sondern dem Strom der öffentlichen Meinung zu folgen. Andere bescheinigten dem Kanzler ein rein technisches Verhältnis zur Regierungsarbeit. Entsprechend abstrakt und emotionslos fiel denn auch die schlagwortartige Fassung des von Schröder propagierten Politikmodells aus: „Neue Mitte“ avancierte zum zentralen programmatischen Begriff. Die Wortwahl verweist auf eine vergleichsweise rationale Politikvorstellung, was sich auch in der inhaltlichen Ausfüllung manifestierte.

Mit dem Begriff „Neue Mitte“ war die Abkehr vom klassisch-sozialdemokratischen Staatsinterventionismus und die Hinwendung zu einer positiveren Sicht auf Eigeninitiative und Marktlogiken verbunden. Dafür stehen Formeln wie „Fördern und Fordern“ oder „Aktivierender Sozialstaat“. Nicht erst die im März 2003 formulierte „Agenda 2010“ markierte diesen Wandel. Schon das „Schröder-Blair-Papier“ aus dem Jahr 1999 enthielt Aussagen, welche auf dem „Tanker“ SPD die Gefahr der Meuterei heraufbeschwören mussten. Paradigmatisch heißt es dort: „Die Steuerungsfunktion von Märkten muss durch die Politik ergänzt und verbessert, nicht aber behindert werden.“

In seiner ersten Regierungserklärung vom 10. November 1998 verband Schröder die „Neue Mitte“ aber nicht nur mit diesem spezifischen Politikinhalt, sondern auch mit einer anderen Art des Regierens. Ersagte: „Die Republik der Neuen

Mitte ist auch eine Republik des Diskurses. Er findet nicht hinter den verschlossenen Türen der Gremienvorstände statt. Die Neue Mitte sucht den Konsens über das beste Ergebnis und nicht den Kompromiss über den kleinsten gemeinsamen Nenner. ... Wir streben ... eine große gesellschaftliche Koalition an, eine Koalition aller Kräfte, die den Wandel in Deutschland gestalten wollen.“

Folgt man dieser Aussage, so ist zur Erzielung „rationaler“ Politikergebnisse ein allgemeiner Konsens erforderlich, der durch einen offenen Diskurs aller betroffenen Akteure und nicht durch Mehrheitshandeln hergestellt wird. Diese Maxime fungierte als Handlungsanleitung für die Politik der rot-grünen Koalition, zumindest in ihrer ersten Legislaturperiode. Die skizzierte Vorstellung war mitentscheidend für die offensichtlichen Probleme bei der inhaltlichen Umsetzung des Projektes der „Neuen Mitte“. Als eine Ursache für die mangelnde Rückendeckung der Reformpolitik Schröders in der SPD ist ihre maßgebliche Formulierung in außerparteilichen Gremien anzusehen. Darüber hinaus basiert die entscheidungsrelevante Ausarbeitung politischer Inhalte durch Expertenkommissionen auf einer Politikvorstellung, die der parteiendemokratischen und pluralistischen Demokratie nicht gerecht wird.

Erstes Indiz für die – nach außen hin – konsensorientierte Ausrichtung des Regierungshandelns war die 1998 eingeleitete Wiederbelebung des „Bündnisses für Arbeit“. Nach anfänglichen Erfolgen

scheiterte die Konsensrunde im März 2003 endgültig, woraufhin Schröder mit der Verkündung der „Agenda 2010“ im Parlament zum klassischen Regierungsstil der Kanzlerdemokratie zurückkehrte. Beim „Bündnis für Arbeit“ handelte es sich um den altbekannten Versuch dreiseitiger Kompromissfindung durch Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Demgegenüber erfuhr das Modell des „Regierens durch Diskurs“ seine spezifische Zuspitzung in Form verschiedener Expertengremien, die von der Regierung eingesetzt wurden.

Untersuchungen haben gezeigt, dass die reine Anzahl beratender Gremien unter Schröder nicht zugenommen hat. Neu war jedoch die zentrale Stellung, die den Kommissionen sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch von Seiten der Regierung zugesprochen wurde. Vor allem die mit den Namen Süßmuth (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, 2000 bis 2001), Hartz (Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002) und Rürup (Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, 2002 bis 2003) verbundenen Gremien mutierten zu relativ eigenständigen Akteuren des politischen Systems: Das meistdiskutierte Paket zur Arbeitsmarktreform trägt den Namen „Hartz IV“. Schröder selbst versprach im letzten Bundestagswahlkampf und dann nochmals in seiner Regierungserklärung vom Oktober 2002, die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ würden „eins zu eins“ beziehungsweise „ohne Abstriche“ umgesetzt. Signifikant ist auch eine Äußerung des ehemaligen SPD-Generalsekretärs Olaf Scholz, die sich auf die vermeintlichen Vorteile der „Rürup-Kommission“ gegenüber klassischen Institutionen bezieht: „Die Gesundheitskommission soll nicht aus Marionetten der politischen Akteure bestehen. ... Wir brauchen hier kreative Geister und den Zwang zum Konsens“ (*Frankfurter Allge-*

meine Sonntagszeitung vom 10. November 2002).

Selbst in der Regierungserklärung zur „Agenda 2010“ vom 14. März 2003, welche eigentlich die Abkehr vom Modell der „Kommissionitis“ darstellt, bezog sich Schröder auf die positive Funktion von Konsensrunden. Ausdrücklich verwies er darauf, dass „ein Teil der notwendigen Maßnahmen“ zur Gesundheitsreform im „zuständigen Ministerium vorbereitet“ werde, für den „Finanzierungsteil“ sei jedoch die „Rürup-Kommission“ zuständig. So viel zur Schau gestelltes *Outsourcing* von Macht war wohl selten zu verzeichnen, der anhaltende Verdruss in Partei und Fraktion eine logische Konsequenz. Nur die Abgabe des Parteivorsitzes und die spätere Ankündigung von Neuwahlen konnten die weitere Loyalität gewährleisten.

Entparlamentarisierung

Natürlich blieb die neue Form des Regierens durch Expertenkonsens nicht ohne Kritik. Vehement machte Hans-Jürgen Papier, der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, darauf aufmerksam, dass die Stellung der Expertengremien die Funktionen des Parlamentes unterminiere. In einem Beitrag für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (31. Januar 2003) sprach er davon, dass der Bundestag zunehmend in die „Rolle einer ‚Ratifikationsinstanz‘“ gedrängt werde. Der „verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Verfallsprozess“ sei des Weiteren durch den „überproportionalen Einfluss“ eines „bestimmten Kreises von Interessen“ gekennzeichnet, so Papier. Man laufe Gefahr, die politische Willensbildung den mächtigen Interessenverbänden anheim zu stellen, die, neben zahlreichen Wissenschaftlern, in jedem Gremium vertreten waren. Dies geschehe unter dem Deckmantel des Sachverständes, den man Politikern und Beamten in Parlament und Ministerien ohne Grund abspreche.

Papiers Kritik ist treffend. Zudem liefert sein Beitrag eine beeindruckende Auflistung der zahlreichen Konsensgremien, die seit 1998 geschaffen und im Gesetzgebungsprozess leitend eingebunden wurden. Auf einen zentralen Punkt geht er jedoch nur kurz ein: das Problem des Verhältnisses von Konsens und Demokratie.

Beratende Gremien und deliberative Demokratie

Papier konstatiert, dass „ein allgemeiner Konsens über Sachfragen häufig nicht besteht“. Das Gegenteil wird von einer demokratiethoretischen Position behauptet, die entscheidend von Jürgen Habermas geprägt wurde und den Konsensgremien der Regierung Schröder zu Grunde liegt. Nach der Theorie der deliberativen Demokratie definiert sich die demokratische Qualität von Politik vor allem über die Verfahren, nach denen über politische Fragen entschieden wird. Das Wechselspiel von Regierung und Opposition, die Legitimation durch Wahlen und die parteidemokratische Willensbildung werden ersetzt durch Politikprozesse, in denen Argumente gleichberechtigt vorgebracht und berücksichtigt werden – zum Beispiel in sachbereichsspezifischen Gremien. Grundannahme der Theorie ist, dass Menschen in einer solchen idealen Situation des Dialoges zum rationalen Konsens über die anzustrebende Politik fähig sind. Habermas schreibt, Gesetzgebungsprozesse müssten „so geregelt [sein] ... und sich in solchen Kommunikationsformen vollziehen, dass alle unterstellen dürfen, die derart beschlossenen Regelungen verdienen allgemeine und rational motivierte Zustimmung“.

Zweifel an den Parallelen zwischen Theorie und Praxis sind natürlich berechtigt. So wurden die wichtigsten Kommissionen der Regierung Schröder tendenziös besetzt. Eine konservative Sicht auf mögliche Probleme der Zuwan-

derung war in der „Süssmuth-Kommission“ nicht vertreten. Die Belange von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern wurden in der „Hartz-Kommission“ zwar richtungweisend thematisiert, ein direkter Vertreter dieser Gruppen fand jedoch keinen Einlass in das Gremium. Vergleichsweise ausgewogen präsentierte sich die „Rürup-Kommission“, die folgerichtig zu keinem Ergebnis in der entscheidenden Frage der Zukunft der Krankenversicherung kam. Zudem kann von einer „Eins-zu-eins“-Umsetzung der Kommissionsergebnisse im Regierungshandeln selbst im Fall der Reform von Arbeitslosenvermittlung und -versicherung nicht gesprochen werden.

Die Rolle des Konfliktes

Trotz dieser Einwände weisen die verschiedenen Konsenskommissionen eine entscheidende Parallele zur Habermaschen Theorie auf: Sie wurden mit dem Anspruch eingesetzt, allgemein zustimmungswürdige Ergebnisse, also einen jeweils rational einsichtigen Politikinhalt zu formulieren. Die Umwandlung der programmatischen Grundsätze der SPD sollte quasi durch die Hintertür erfolgen, fernab von Parteitagen und sonstigen klassischen Gremien. Schröders Einsicht in die Notwendigkeit einer solchen Erneuerung mag zwar berechtigt sein. Sie kann jedoch, wie jegliches politische Programm, nicht als einzig legitime Anschauung gewertet werden. Politik offenbart ihren Charakter erst im Streit und im potenziellen Ausgleich unterschiedlicher Interessen und Werte – auch innerparteilich.

Die Theorie der deliberativen Demokratie und Schröders darauf basierendes „Regieren durch Diskurs“ folgen einem anderen Leitbild: Dem politischen Konflikt wird die Legitimität letztlich abgesprochen. Politische Maßnahmen gelten nicht mehr als Ausdruck spezifischer Wertpräferenzen, sondern als notwendi-

ges Ergebnis objektiven Sachzwanges, dem sich angeblich kein vernünftiger Mensch entziehen kann. Nicht der Ausgleich von subjektiven Interessen steht im Mittelpunkt, deren Überwindung zur Verwirklichung eines fiktiven Gemeinwohles gilt als erstrebenswert.

Der partielle Wert der Floskel, man möge das Partikulare hinter sich lassen gegenüber dem großen Ganzen, soll hier gar nicht bestritten werden. Indes kann ein angemessenes Verständnis des politischen Gemeinwesens als pluralistisches Gemeinwesen nicht ohne die Erkenntnis auskommen, dass die Reduktion des Bürgers auf vermeintlich umfassende rationale Fähigkeiten der tatsächlichen Vielheit von Werten und Anschauungen nicht gerecht werden kann. Die „Berliner Räterepublik“ steht deshalb für die Verhöhnung politischer Gesinnung.

Das Problem der Zurechenbarkeit

Abgesehen davon hat die „Kommissionitis“ jene negativen Aspekte des politischen Systems der Bundesrepublik noch verstärkt, die den Bürgern die politische Orientierung erschweren. Man bezeichnet Deutschland aufgrund der zahlreichen Verflechtungen, die durch die Rolle des Bundesrates bei der Gesetzgebung entscheidend verstärkt werden, als Konkordanzdemokratie. Der Kompromiss ist also schon institutionell verankert. Die eindeutige Zurechenbarkeit von Entscheidungen ist für Laien teilweise nicht gegeben. Insofern war das Scheitern der Föderalismusreform fatal. Die demokratische Mindestanforderung, verantwortlich Handelnde mittels Wählerstimmen abstrafen oder belohnen zu können, wird in Deutschland chronisch unterlaufen. Schröders Kommissionen haben diesen Effekt verstärkt. Der angestrebte „öffentliche Diskurs“ verwandelte sich in Hinterzimmerüberlegungen von Interessenvertretern, Managern, Wissenschaftlern und Unternehmensbe-

ratern, die auf keinem Wahlzettel zu finden sind.

Auswirkungen auf die Parteiendemokratie

Selten wird darauf hingewiesen, dass die skizzierten Entwicklungen auch der Parteiendemokratie erheblichen Schaden zugefügt haben. Die Regierung hat der Reformfähigkeit der sie primär tragenden Partei und Fraktion so wenig Vertrauen geschenkt, dass sie die Handlungsanleitung quasi von außen herantragen ließ. Wie sollen Bürger, denen weder ein transparentes politisches System mit klaren Alternativen noch erfolgreiche Politikergebnisse präsentiert werden, ein derart diskreditiertes Parteiensystem goutieren?

Regieren als ständiger Balanceakt zwischen politischer Führung und parteilichen Grundsätzen mag bei entsprechender Unausgewogenheit zum Machtverlust führen. Das ist nicht schlimm, sondern demokratisch. Bedenklich gerät der Sachverhalt, wenn dritten Akteuren eine symbolische Machtfülle zugesprochen wird, die das sowieso kritische Verhältnis zwischen Bürgern und politischer Klasse dadurch belastet, dass dem politischen Prozess, dem legitimen Konflikt und den zuständigen Institutionen die Problemlösungsfähigkeit *a priori* abgesprochen wird. Jede neue Regierung sollte sich davor hüten, wertgeleitete und Orientierung gebende Programme durch „höhere“ Einsichten zu ersetzen. Nicht nur im Wahlkampf wird parteiliche Positionierung den Funktionsbedingungen der pluralistischen Demokratie gerecht. Ist sie in den wichtigen Politikfeldern erkennbar, wird sie sich entsprechend in Wählerstimmen und in demokratischer Gesinnung von Seiten der Bürger niederschlagen. Außerdem dürften sich frühzeitig eingebundene Parteien in der Regel als gefestigtere Machtbasis erweisen – von der demokratischen Legitimität ganz zu schweigen. Andernfalls folgt die Quittung, wie gesehen, auf dem Fuß.