

Wie Expertengremien und Konsensrunden die Rolle des Parlamentes schwächen

## Funktionsverlust des Deutschen Bundestages

Conny Mayer

Sie heißen kurz „Hartz“ oder „Rürup“, „Bündnis für Arbeit“, „Atomkonsens“: Kommissionen und pluralistischer Korporatismus scheinen der eigentlichen parlamentarischen Arbeit den Rang abzulauen. Dabei ist die Zahl der Konsensrunden und Expertengremien seit Ende der siebziger Jahre nicht signifikant gestiegen. Von 1969 bis 1977 hatte sie sich von rund 200 auf 358 erhöht, blieb seitdem aber erstaunlich konstant und lag in den vergangenen beiden Legislaturperioden bei 355 beziehungsweise 318. In den Medien und folglich in der Öffentlichkeit und beim Wähler erfahren derlei Gremien in der Zwischenzeit aber immer mehr Beachtung. Und ihre Zielsetzungen haben sich geändert. Nicht nur das Erarbeiten konkreter politischer Gesetze ist Aufgabe von Politikberatung und Konsensrunden. Eine taktische Auswahl der Beteiligten soll darüber hinaus die Durchsetzungsfähigkeit der Ergebnisse erhöhen. Hinzu kommt, dass der zeitliche Ablauf nach Vorlage von Kommissions-Ergebnissen sehr gestrafft ist und parlamentarische Beratung nur noch formell, nicht aber materiell stattfindet. Dabei waren – zumindest in den beiden zurückliegenden Legislaturperioden – die Themen, die in Kommissionen ausgelagert sind und hohes Medieninteresse finden, allesamt hochaktuell und als politisch sensibel einzustufen. Kritik an dieser „Kommissionitis“ formuliert nicht nur der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, Hans-Jürgen Papier. In einem viel beachteten Aufsatz in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*

sieht er den Deutschen Bundestag gar in die Rolle einer „Ratifikationsinstanz“ gedrängt. Die Kritik wird zunehmend auch Gegenstand wissenschaftlichen Interesses. Dieser Beitrag geht deshalb der Frage nach, wo und weshalb Konsensrunden und Expertengremien tatsächlich zur Schwächung und zum weiteren Funktionsverlust des Parlamentes führen. Er zeigt anhand von Thesen auf, welche parlamentarischen Aufgaben nur eingeschränkt oder nicht mehr wahrgenommen werden.

### *These 1: Rückzug des Bundestages auf die formelle Gesetzesverabschiedung*

Formal gilt: Gesetze werden auf Vorlage der Regierung oder auf Initiative des Parlamentes, hier vor allem der Opposition, in den Deutschen Bundestag eingebracht. Dabei setzt die Erarbeitung eines Gesetzentwurfes Diskussion in den federführenden und mitberatenden Arbeitsgruppen und Ausschüssen, häufig auch die Abstimmung in den Parteigremien voraus. Wissenschaftliche Politikberatung fand ihren Platz dabei im Vorfeld von Referentenentwurf und Kabinettsvorlage oder Oppositionsantrag. Kommissionen und Kooperationen der vergangenen Jahre dagegen erarbeiten und verkünden ihre Ergebnisse öffentlich unter hohem Medieninteresse. Gerade Expertengremien mit wissenschaftlichem Sachverstand wie beispielsweise Hartz- oder Rürup-Kommission haben politische Konzepte entworfen, vorgestellt und damit eine politische Ausrichtung vorgegeben. Wegen des ho-

hen öffentlichen Druckes ist eine grundsätzliche Richtungsänderung häufig nicht mehr möglich. Was dem Bundestag noch bleibt, ist, Detail-Korrekturen an den Kommissionsergebnissen vorzunehmen und die Konzepte später formal als Gesetz zu beschließen. Hier lässt sich argumentieren, dass in der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie auch bisher die Opposition zwar ihre Entwürfe einbringen, sich aber die Regierungskoalition mit Entwürfen aus den Ministerien im Parlament durchsetzen konnte. Bleibt also zu fragen, inwiefern Kontrolle im Vorfeld des Einbringens von Gesetzen vor allem durch die Regierungskoalition, aber auch durch das Parlament noch möglich ist.

### *These 2: Die Medien werden zur Kontrollinstanz*

Inhalt und Ergebnis von Kommissionen können öffentlich ohne Einbindung des zuständigen Parlamentsausschusses oder des Bundestages diskutiert werden. Erste Kontrollinstanzen sind damit die Medien, die Vorschläge, oft noch gar nicht die Ergebnisse einer Arbeit, prüfen, bewerten und so steuernd einwirken können. Parlamentarische Kontrolle wird von Opposition und Regierungskoalition unterschiedlich ausgeübt. Während Erstere neben Kontrolle der Ministerialverwaltung steuernd durch die Vorlage von alternativen Gegenentwürfen wirkt (formelle Kontrolle), übt die Regierungskoalition Kontrolle vor allem auf informellem Wege aus, indem Referentenentwürfe vorab mit Fachpolitikern abgestimmt werden und die Regierungsmitglieder an Arbeitskreis- und Fraktionssitzungen teilnehmen. Beide Möglichkeiten der Gegensteuerung, sowohl von Regierungskoalition als auch von Opposition, werden geschwächt oder unmöglich gemacht, wenn Kommissionen eigenständig Konzepte erarbeiten oder Entscheidungen im Konsens zwischen Regierung und Interessenverbänden erarbeitet werden, wie dies beispielsweise im

Bündnis für Arbeit oder beim Atomkonsens der Fall war. Regierungskoalitionäre verfügen in der Regel über ein ausgeprägtes Kommunikationsnetzwerk mit ihnen jeweiligen Kabinettsmitgliedern und Ministerien. Die Einflussnahme auf einen Gesetzentwurf noch vor der Kabinettsreihe entfällt auf diesem Wege. Als Einflussmöglichkeit bleibt den Mitgliedern der Regierungskoalition lediglich die Drohung, bei der jeweiligen Entscheidung nicht zustimmen und damit die Verabschiebung des Gesetzes zum Scheitern zu bringen, wie dies von einzelnen Parlamentariern in jüngster Zeit versucht wurde. Der Opposition bleibt, Gegenentwürfe ins Parlament einzubringen, ohne mit dem Expertenentwurf vertraut zu sein, da eine inhaltlich materielle Debatte in den Gremien kaum stattfindet. Sie rennt einer Diskussion „hinterher“ und erreicht für ihre Gegenentwürfe nur mangelnde Aufmerksamkeit durch die Medien.

### *These 3: Einschränkung der Funktion von politischer Willensbildung*

Expertengremien und Konsensrunden verstärken die kommunikative Schwäche des Parlamentes, da die Debatten zu zentralen politischen Fragen in externen Gremien geführt und noch vor einer Parlamentsdebatte in den Medien berichtet und bewertet werden. Der Bundestag ist im Prozess der meinungsbildenden Funktion der Medien, und hier gerade auch durch den Einsatz öffentlicher Politikberatung und Konsensrunden, nicht länger Ort der politischen Erst-Kommunikation und Information. Die Funktion des Parlamentes als oberstes Organ der politischen Willensbildung wird dadurch weiter eingeschränkt. Unterscheidet man die Öffentlichkeitsfunktion des Parlamentes weiter in die klassischen Parlamentsfunktionen nach Bagehot, so wird klar, dass es weder der „expressiven“ Funktion, also die Meinung der Wähler auszudrücken, noch der „teaching“-Funktion, mit ihnen zu diskutieren.

*Nach dem Entwurf von Sir Norman Foster leiten Spiegel in trichterförmiger Anordnung Tageslicht in den darunter gelegenen Plenarsaal des Bundestages. Die begehbarer Kuppel ist auch ein Sinnbild der Transparenz.*

© dpa, Foto: Wolfgang Kumm



tieren und sie zu beeinflussen, gerecht wird. Hinzu kommt, dass das Parlament mit der formalen Zustimmung zu einem Gesetz Verantwortung für politische Entscheidungen übernimmt, an deren Entstehung es nur nachrangig beteiligt war und bei denen nur begrenzte Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten bestanden. Auch unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation ist der Einsatz von Kommissionen damit bedenklich. Abgeordnete sind gemäß der Verfassung dem Allgemeinwohl verpflichtet, Interessengruppen dagegen ihren Mitgliedern. Übernehmen Kommissionen die Diskussion und Vorentscheidung politischer Themen, besteht zumindest die Gefahr, dass die Ergebnisse einseitig am Wohl der jeweiligen Interessen und weniger am Allgemeinwohl orientiert sind. Ein weiteres Argument lässt sich aus demokratietheoretischer Sicht mit den daraus entstehenden ungleichen politischen Beteiligungschancen formulieren: Grundsätzlich kann jeder Wähler bei der Bundestagswahl

seine Stimme abgeben und seine politischen Repräsentanten mit seiner Vertretung beauftragen. Vertreter von Interessengruppen oder Experten nehmen durch die Erarbeitung von politischen Konzepten jedoch zusätzlich, und damit mehrfach, Einfluss. Dabei sind letztgenannte Argumente sicher eher theoretischer Natur, da sich Verbände und Interessengruppen in pluralistisch-neokorporativen Systemen auch auf anderem Weg einbringen und ihre Interessen vertreten.

Abschließend ist festzustellen, dass von der Regierung eingesetzte, demokratisch nicht legitimierte Gremien mit hoher medialer Wirkung bei aktuellen und politisch sensiblen Themen partiell die Rolle der gewählten Repräsentanten übernehmen und dadurch zum weiteren Funktionsverlust des Deutschen Bundestages beitragen. Bleibt die Frage, ob die beschriebene Entwicklung auf die derzeitigen Mehrheitsverhältnisse zurückzuführen ist oder ob es sich dabei um einen generellen „Trend“ im politischen System handelt.