



UNIVERSITÄT
OSNABRÜCK

Politikberatung durch Expertengremien
Legitimation und Funktion
der ‚Hartz‘- und der ‚Rürup‘-Kommission

Eva Krick

Arbeitspapiere – Working Papers 2/2006
Universität Osnabrück – University of Osnabrück
Fachbereich Sozialwissenschaften – Social Science Faculty

Download: [http://: www.politik.uni-osnabrueck.de/wp](http://www.politik.uni-osnabrueck.de/wp)

Universität Osnabrück, FB1, Seminarstrasse 33, D-49069 Osnabrück, Germany

Zur Autorin:

Eva KRICK

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Fernuniversität in Hagen.

Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte:

Vergleichende Regierungslehre, Europäische Integration, Formale und Informale Governanceprozesse, Demokratietheorie

Kontakt:

Fernuniversität Hagen, Politikwissenschaft I: Lehrgebiet Staat und Regieren, 58084 Hagen; E-Mail: Eva.Krick@FernUni-Hagen.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
1.1. Die Untersuchungsgegenstände.....	6
1.2. Relevanz	7
1.3. Fragestellungen und Aufbau.....	7
1.4. Untersuchungsaspekte und Begrenzungen	9
1.5. Quellen und Methode	10
2. Einsetzung und Kommissionsmitglieder	10
3. Funktion und Bedeutung von Expertengremien	12
3.1. Expertengremien als Steuerungsinstrumente	12
3.2. Politische Funktionen von Expertengremien.....	12
3.3. Funktionen der Hartz- und der Rürup-Kommission.....	13
4. Formale Legitimation.....	14
4.1. Mitentscheidung oder beratende Teilhabe?.....	14
4.2. Einsetzungsgrundlage und Adressat.....	15
4.3. Veröffentlichungspflicht.....	16
4.4. Organisationsgewalt und externe Einflussnahme.....	16
4.5. Abänderungskompetenz	17
4.6. Rechtlicher vs. faktischer Einfluss	17
5. Faktisches Einflusspotential	19
5.1. Erfolg und Einflusspotential.....	19
5.2. Ergebnis und gesellschaftliche Reaktion.....	20
5.3. Hintergründe der Einsetzung und Regierungsrückhalt.....	20
5.4. Auftrag.....	21
5.5. Zusammensetzung	22
5.6. Beratungsverfahren und Öffentlichkeit	24
5.7. Zwischenergebnis	26
6. Bewertung und weiterer Forschungsbedarf.....	26
6.1. Effektivitäts- vs. Demokratieprinzip	26
6.2. „Gute Politikberatung“ – Balance der konkurrierenden Prinzipien	28
7. Fazit	30
Literaturangaben.....	33

Zusammenfassung

Die Beratung der Bundesregierung durch plural aus Wissenschaftlern, Politikern und Interessenvertretern zusammengesetzte ad hoc Expertenkommissionen ist in den letzten Jahren auf Kritik gestoßen. Vertreter demokratischer Kontrollorgane verwiesen auf die Gefahren von Entparlamentarisierungsprozessen und der Entstehung einer „Berliner Räterepublik“. Von der Bundesregierung wurde dagegen vor dem Hintergrund verhandlungsdemokratischer Zwänge auf das Potential von Expertengremien als kooperative Steuerungsinstrumente verwiesen, die Sachverstand und Interessenintegration vereinen. In Reaktion auf diese Dualität der Sichtweisen liefert der vorliegende Beitrag eine vergleichende Untersuchung zweier besonders prominenter Kommissionen der letzten Legislaturperiode – der ‚Hartz‘- und der ‚Rürup‘-Kommission. Aus der demokratiethoretischen und der governance- bzw. steuerungstheoretischen Perspektive werden die Funktionen dieser Gremien, ihre Wirkung sowie ihre Legitimation analysiert. Es wird gezeigt, dass sich unter zuträglichen Bedingungen auf der institutionellen wie auf der prozessualen Ebene Grauzonen zwischen der rechtlichen Beratungsaufgabe und einer faktisch präjudizierenden Wirkung von Beratungsleistungen eröffnen können. Dabei wird ein Spannungsverhältnis zwischen der Effektivität politischer Entscheidungsprozesse und demokratiethoretischen Ansprüchen deutlich: Während die Hartz-Kommission im Hinblick auf Transparenz und Beteiligung hinter der Rürup-Kommission zurück blieb, ihre Vorschläge jedoch hohes Einflusspotential entwickelten, blieb die Rürup-Kommission wirkungslos und dadurch in demokratiethoretischer Hinsicht unbedenklich.

1. Einleitung

Die Beratung politischer Entscheidungsträger durch externe Fachleute ist kein Novum in der deutschen Politik. Seit Antritt der Regierung Schröder konstatieren allerdings viele Beobachter einen Zuwachs an nebenparlamentarischen Beratungsgremien.¹ Neue Begriffe wie „Kommissionitis“² oder „Berliner Räterepublik“³ sind zur Beschreibung dieser Entwicklung in Umlauf gebracht und häufig unhinterfragt rezipiert worden.

Im Gegensatz zu der Position der rot-grünen Bundesregierung, die selbstbewusst den Einsatz von „Konsensrunden“ zum Markenzeichen ihrer Politik erhoben hat, stoßen die Experten- oder Sachverständigengremien allerdings sowohl in der Presse als auch in der Wissenschaft auf Kritik. Vor allem wird die Sorge geäußert, durch den Einsatz dieser Expertenkommissionen finde eine Entmachtung des Parlaments statt, indem nicht demokratisch legitimierte Gremien in den politischen Entscheidungsprozess involviert werden.⁴ So betont etwa Beine (1996), demokratiethoretische Ansprüche und das moderne Expertentum stünden in einem durchaus dramatischen Spannungsverhältnis.

In diesem Beitrag soll am Beispiel der ‚Hartz‘- und der ‚Rürup‘-Kommission, die in der letzten Legislaturperiode für Aufsehen gesorgt haben, der Funktion und Legitimation solcher Beratungsgremien aus der steuerungstheoretischen und der demokratiethoretischen Perspektive näher nachgegangen werden.⁵ Die Ausgangsüberlegung besagt, dass bei einem rein beratenden Gremium, die demokratiethoretischen Einwände gegenstandslos sind, sofern die Funktionen des Gremiums beschränkt bleiben und die Beratungsergebnisse von den politischen Instanzen geprüft und ggf. verworfen werden können. Umgekehrt müssen aber gerade effektive, als politische Steuerungshilfe erfolgreiche Gremien, die den zuständigen politischen Entscheidungsinstanzen (insbesondere Regierung und Parlament) die Feder führen, angesichts ihrer weit reichenden Wirkungen unter Legitimationsvorbehalt gestellt werden.

Wie sind die Wirkungen, also der rechtliche und der faktische Einfluss von Expertengremien einzuschätzen? Was bedeutet dies für die Legitimation der Gremien? In welchem Verhältnis stehen die Prinzipien der demokratischen Legitimation und der Effektivität in den beiden hier untersuchten Fällen? Und welche Zusammenhänge sind für den Erfolg eines Beratungsgremiums ursächlich?

¹ Vgl. zu dieser Einschätzung u.a. Heinze (2002), Hoffritz (2001), Papier (2003), Prantl (2001) und Sommermann (2001).

² Die Bezeichnung ‚Kommissionitis‘ wird u.a. verwandt bei Leersch (2001), Adam (2001), Leggewie (2000) und Ramsauer (2000).

³ Der Begriff ‚Räte-Republik‘ findet sich z.B. bei Prantl (2001), Fuchs (2002), Heinze (2002).

⁴ Bedenken um parlamentarische Kontrolle und Legitimation beratender Gremien finden sich z.B. bei Beine (1996), Hoffritz (2002), Leicht (2001), Meyer (2001) und Papier (2003).

⁵ Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf der Magisterabschlussarbeit ‚Politische Beratung durch Expertengremien. Eine Untersuchung ihrer demokratischen Legitimation und politischen Bedeutung am Beispiel der ‚Hartz‘- und der ‚Rürup‘-Kommission‘ im Studiengang Europäische Studien, vorgelegt von Eva Krick am 03.11.2004 am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück.

1.1. Die Untersuchungsgegenstände

Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung über zwei besonders prominente Expertenkommissionen zusammen: Gegenstand der Analyse sind die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ sowie die Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“, die jeweils nach ihren Vorsitzenden als Hartz- und Rürup-Kommission annt wurden.

Zunächst fallen einige Gemeinsamkeiten der beiden Kommissionen auf. So sind beide Kommissionen kurz nacheinander im Jahr 2002 eingesetzt worden, jeweils mit medialem Aufwand, was ihnen große Aufmerksamkeit in der Politik und in der Öffentlichkeit eingebracht hat. Ferner wiesen sie formal starke Ähnlichkeiten auf – wie bspw. ihre plurale Zusammensetzung oder ihre Einsetzung durch die Bundesregierung. Die Kommissionen sind darüber hinaus häufig zueinander in Beziehung gesetzt worden, wobei insbesondere der Hartz-Kommission eine Vorbildfunktion beigemessen wurde. So bezeichnete *der Spiegel* Peter Hartz als „Reklamefigur der Regierung“, als „erfolgreiches Vorbild“ (Hammerstein/Neubacher 2003). Bert Rürup wurde dagegen in seiner Rolle als Kommissionsvorsitzender als „Hartz II“ gesehen.⁶

Allerdings versprechen auch die Unterschiede zwischen den beiden Kommissionen einen fruchtbaren Vergleich: Während die Hartz-Kommission sich mit der Reform einer Bundesbehörde, der Bundesanstalt für Arbeit (BA), befassen sollte, umfasste der weit aus breitere Auftrag der Rürup-Kommission die Reform von drei Zweigen der Sozialen Sicherungssysteme. Während die Hartz-Kommission als Erfolg gefeiert wurde, wurde die Rürup-Kommission vielfach als gescheitert betrachtet.⁷

Beide Kommissionen sind Gremien, die mit Sachverständigen aus der Wissenschaft und der gesellschaftlichen Interessengruppen sowie - zu geringeren Anteilen - mit Vertretern aus Politik und Verwaltung besetzt sind. Der untersuchte Gremientyp zeichnet sich zudem durch seine zeitlich und inhaltlich begrenzte Einsetzung aus (ad hoc). Als Typenbezeichnung für die Untersuchungsgegenstände wurden hier in Anlehnung an die Vorschläge Mehdes (2002) und Siefkens (2003) die Begriffe *Sachverständigen-* oder *Expertenkommission* bzw. *-gremium* gewählt.⁸

⁶ Rürup (2002); vgl. auch Niejahr (2002b) in *die Zeit*.

⁷ Vgl. u.a. Hammerstein/Sauga (2002), Hammerstein/Neubacher (2003), Hildebrandt (2003), Hoffmann (2003a, 2003b), Niejahr (2002a).

⁸ Unkelbachs (2001) Bezeichnung dieser Beratungsform als *plural zusammengesetzte ad hoc Beratungsgremien* erfüllt zwar gleichzeitig eine definitorische Funktion, wird jedoch hier zum einen auf Grund der begrifflichen Sperrigkeit nicht genutzt. Zum anderen kann dieser Begriff unter der Vielzahl der diffus verwendeten Bezeichnungen nicht als etabliert gelten.

1.2. Relevanz

Während dem Thema Politikberatung besonders in der Presse große Aufmerksamkeit gewidmet wird, existieren in der Politikwissenschaft nur wenig fundierte Analysen. Murswieck (1994) weist zu Recht darauf hin, dass viele Thesen und Grundannahmen über Politikberatung auf wackeligen Füßen stehen. „Die saubere Analyse des Ist-Zustandes bleibt [...] ebenso auf der Strecke wie eine genaue Erhebung der Bedeutung von Expertengremien⁹ im politischen Prozess. In diesem Forschungsfeld hat die essayistische Vermutung Konjunktur“ (Siefken 2003: 503). Die vorherrschende semantische und inhaltliche Konfusion wird schon allein an der diffusen Begriffsverwendung für Beratungstypen deutlich: Gremien unterschiedlicher Organisation und Funktion werden regellos mit Begrifflichkeiten wie *Ausschuss*, *Task Force*, *Rat*, *Beirat*, *Kommission* oder eben *Expertengremium* bedacht (vgl. u.a. Groß 1999, Brohm 1987, Unkelbach 2001). Ebenfalls mangelt es an empirischen Erhebungen zur Klärung der Anzahl und der Entwicklung sowie der strukturellen und funktionellen Eigenschaften von politisch beratenden Gremien.

Um also aussagekräftige und anschlussfähige Erkenntnisse über Organisationsform, Bedeutung und Funktion, Wirkungsweise und Entscheidungsmacht zu erlangen, und daran anschließend Aussagen über Legitimation und Effektivität zu ermöglichen, müssen detaillierte Fallstudien zu einzelnen Erscheinungsformen von Politikberatung bzw. Beratungsgremien erarbeitet werden, was mit diesem Beitrag versucht werden soll.

1.3. Fragestellungen und Aufbau

Wie die öffentliche Diskussion, die sich kritisch mit dem Zweck und dem Ertrag der beiden Kommissionen auseinandergesetzt hat, orientiert sich auch diese Untersuchung auf an den beiden Dimensionen der intendierten und der tatsächlichen Funktion der Kommissionen als politische Steuerungsinstrumente. Es geht also um ihre Effektivität aus Regierungssicht auf der einen Seite und um die demokratische Legitimation von Expertengremien und ihren Einfluss auf politische Entscheidungen auf der anderen Seite.

Ausgehend von der häufig formulierten Einschätzung sowie der Selbstdarstellung der Regierung, die Hartz- und die Rürup-Kommission seien Markenzeichen eines neuen rot-grünen Politikstils verhandlungsdemokratischer Prägung,¹⁰ werden folgende zwei Fragen aus der Steuerungsperspektive betrachtet:

1. Welchen Zweck, welche Funktion erfüllen die untersuchten Expertengremien im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess?

⁹ Siefken (2003) unterscheidet zwischen Expertengremien im weiteren und im engeren Sinne. An dieser Stelle bezeichnet der Begriff „Expertengremium“ politische Beratungsgremien im allgemeinen.

¹⁰ Vgl. hierzu Heinze (2002), Hoffmann (2003a), Hoffritz (2001), Papier (2003), Steinmeier (2001a, 2001b).

2. Welche Faktoren wirken auf die Erfüllung dieser Funktionen hin?

In Anlehnung an die bereits erwähnte Kritik, Expertenkommissionen seien die wahren Orte der politischen Entscheidungsfindung, stellen sich außerdem drei Forschungsfragen aus normativer Perspektive:

3. Bedürfen Expertengremien einer stärkeren demokratischen Kontrolle? Sind sie ausreichend demokratisch legitimiert?

4. Welchen Einfluss üben sie aus? Geht von Ihnen ein ungerechtfertigter Einfluss auf politische Entscheidungen – evtl. „Mitentscheidung“¹¹ – aus?

5. Von welchen Faktoren hängt dieser Einfluss ab?

Obwohl die Fragen nach der politischen Funktion und der demokratischen Legitimation hier getrennt voneinander, zum einen aus der steuerungstheoretischen und zum anderen aus der demokratietheoretischen Perspektive behandelt werden, hängen diese beiden Dimensionen (Funktionserfüllung bzw. Effektivität und Legitimation) von der analytisch etwas unscharfen bzw. schwer messbaren Kategorie des tatsächlichen Einflusses bzw. des „Erfolges“ ab. Sie sind insofern zwei Seiten der gleichen Medaille, die gemeinsam betrachtet werden müssen. Während ein starker Einfluss von Beratungsgremien unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten zumindest fragwürdig ist, überlagert sich der Einfluss eines Expertengremiums bei politisch-pragmatischer Betrachtung (d.h. mit Blick auf effektives Regierungshandeln) mit der Funktionserfüllung, da die von der Bundesregierung gewünschten Funktionen auf die Herstellung politischer Handlungs- und Steuerungsfähigkeit zugeschnitten sind. Funktionserfüllung ist also aus dieser Sicht mit Erfolg oder hohem Einflusspotential gleich zu setzen, während ein hoher faktischer Einfluss die Frage nach ausreichender demokratischer Legitimation überhaupt erst aufwirft. Anders herum stellt sich die Frage nach demokratischer Legitimation im Falle eines geringen Erfolgs eines Expertengremiums nicht. Insofern kann die ‚Medaille der politischen Bedeutung‘ von Expertengremien gedreht und gewendet werden – es erscheint, je nach Sichtweise, immer eine Kehrseite.

Dieser Dualität der Betrachtungsweisen und der Abhängigkeit der beiden Dimensionen (Funktionserfüllung bzw. Effektivität einerseits und demokratische Legitimation andererseits) vom faktischen Einfluss oder Erfolg der untersuchten Gremien folgend, werden die auf die Funktionserfüllung bzw. Legitimation hinwirkenden Faktoren im Rahmen dieser Analyse gemeinsam betrachtet. Der Fokus der Analyse liegt also auf der Frage, welche *Faktoren* auf das faktische Einflusspotential von Expertengremien hinwirken und in welchem Verhältnis die beiden widerstreitenden Prinzipien der Legitimation und der Effektivität im Fall der Hartz- und der Rürup-Kommission stehen.

Der Aufbau des Beitrags orientiert sich an den genannten Fragestellungen. Nach einigen

¹¹ Der Begriff „Mitentscheidung“ wird in Kapitel 4 erläutert.

Angaben zum Untersuchungsdesign (Kapitel 1) und einer Beschreibung der Ein- und Zusammensetzung der Kommissionen (Kapitel 2) geht das Kapitel 3 der Frage nach, welche Funktionen die Kommissionen erfüllen sollten (Intention) und was sie tatsächlich erreicht haben. In Kapitel 4 werden die beiden Kommissionen dann aus einer demokratietheoretischen Perspektive zunächst formal, d.h. verfassungsrechtlich analysiert. In Kapitel 5 wird dann der wahrgenommene Erfolg der beiden Gremien vergleichend betrachtet. Dabei geht es um die Faktoren, die den „Erfolg“ der Kommissionsarbeit bestimmen, also um die Determinanten des faktischen Einflusses – in Ergänzung und im Kontrast zu einer rein formalrechtlichen Betrachtung. In Kapitel 6 werden die beiden gewählten Perspektiven – die der politischen Steuerung und die der demokratischen Legitimation – zueinander in Beziehung gesetzt, indem die beiden untersuchten Kommissionen unter Legitimations- und Effektivitätsgesichtspunkten miteinander verglichen werden. Kapitel 7 fasst die Ergebnisse abschließend mit Blick auf die Leitfragen zusammen.

1.4. Untersuchungsaspekte und Begrenzungen

Eine umfassende Untersuchung des politischen Einflusses und der demokratischen Legitimation von Kommissionen der Politikberatung erfordert eigentlich mehr, als hier geleistet werden kann. Aus forschungsökonomischen und untersuchungstechnischen Gründen war es notwendig, die Perspektiven und die Breite der Untersuchung der beiden Kommissionen einzuschränken. Untersucht wurden

die Kommissionen als Organisationen (Institutionalisierung, Struktur und Organisation der Beratungen),

der Entwurf der Problemlösung im Hinblick auf den Arbeitsprozess (Auftrag, Adressat, Beratungsverfahren etc.), nicht jedoch die Diskussionsinhalte,

sowie die Rolle und Reaktion der verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Akteure anhand ausgesuchter Beispiele und zur Illustration des gesellschaftlichen Diskussionsprozesses.

Die inhaltliche Dimension der Vorschläge (die Implementierung der Problemlösung), also insbesondere die Umsetzung, für die ein detaillierter Vergleich zwischen Kommissionsvorschlägen und Gesetzgebung erforderlich wäre, konnten im Rahmen dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden, da der Umsetzungsprozess zum einen noch nicht abgeschlossen war bzw. im Fall der Rürup-Kommission am Anfang stand, und zum anderen die zusätzliche Untersuchung dieser inhaltlichen Aspekte den Rahmen einer Magisterarbeit überstiegen hätte.

1.5. Quellen und Methode

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit beruhen auf einer empirischen Untersuchung, die sich auf Experteninterviews und offizielle Dokumente wie die Geschäftsordnung der Kommissionen oder die Kommissionsberichte stützt. Über diese Daten hinaus wurden wissenschaftliche und journalistische Quellen genutzt. Zur Prüfung der juristischen Legitimation der Untersuchungsgegenstände wird insbesondere auf die verfassungsrechtlichen Typisierungen Brohms (1987) und Unkelbachs (2001) zurückgegriffen. Die Experteninterviews wurden auf der Grundlage von zwei Leitfäden teils ‚face-to-face‘, teils telefonisch mit elf Kommissionsmitgliedern und mit Ministerialbeamten geführt, die an der Einsetzung der beiden Kommissionen beteiligt waren. Diese Angaben werden hier nur anonymisiert wiedergegeben, da nicht alle Interviewpartner zur Autorisation ihrer Aussagen bereit waren. Trotz mehrfacher Anfragen über verschiedene Wege war es nicht möglich, die politischen Entscheidungsträger der Regierung für ein Interview über die Rürup-Kommission zu gewinnen. Dieser Umstand lässt sich vermutlich auf die Aktualität der Rürup-Kommission im Befragungszeitraum,¹² auf das weniger reibungslose Beratungsverfahren sowie auf die eher negativen öffentlichen Reaktionen zurückführen. Zum Ausgleich wurden im Fall der Rürup-Kommission zusätzlich Kommissionsmitglieder sowie Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten befragt, die mit der Einsetzung der Kommission befasst waren.

2. Einsetzung und Kommissionsmitglieder

Die Hartz-Kommission wurde am 22.02.2002 durch Bundeskanzler Gerhard Schröder und Arbeitsminister Walter Riester eingesetzt. Die offizielle Übergabe der Kommissionsvorschläge an den Bundeskanzler erfolgte am 16.08.2002. Der Auftrag der Kommission fußt auf dem „Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, der entworfen worden war, um dem sogenannten "Vermittlungsskandal" bei der BA zu begegnen, der im Februar 2002 öffentlich geworden war. Laut Zweistufenplan sollten ein Konzept für den künftigen Aufgabenzuschnitt der BA, ein Konzept für die neue Organisationsstruktur und ein Durchführungskonzept erarbeitet werden. Dabei sollte sich die Kommission am „Leitbild der Bundesregierung für eine Arbeitsförderung mit schlankem Aufgabenzuschnitt und moderner Unternehmensorganisation orientieren“ (BMA 2002: 15). Die vier Kernelemente des formulierten Leitbildes lauteten: Aufgabenkonzentration auf Kernbereiche (Vermittlung und Beratung, aktive Arbeitsmarktpolitik, Auszahlung von Lohnersatzleistungen), personelle und räumliche Umstrukturierung von Verantwortung durch Dezentralisierung und Schaffung unternehmerischer Strukturen sowie die Zusammenführung von

¹² Die Rürup-Kommission hatte zu Beginn der Anfragen erst seit einigen Monaten ihre Empfehlungen veröffentlicht, während seit Vorstellung des Hartz-Berichts bereits ein Jahr vergangen war und eine Bundestagswahl stattgefunden hatte.

Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Mitglieder der Hartz-Kommission waren im Einzelnen: Norbert Bensel, Dr. Jobst Fiedler, Peter Gasse, Dr. Peter Hartz, Prof. Dr. Werner Jann, Dr. Peter Kraljic, Isolde Kunkel-Weber, Klaus Luft, Harald Schartau, Wilhelm Schickler, Hanns-Eberhard Schleyer, Prof. Dr. Günther Schmid, Wolfgang Tiefensee und Eggert Voscherau. Funktionen und Professionen der Mitglieder sind u.a. dem Abschlussbericht der Kommission zu entnehmen (BMA 2002).

Die Rürup-Kommission wurde am 12.11.2002 auf Initiative des Bundeskanzlers, offiziell vertreten durch die Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung, Ulla Schmid, eingesetzt. Am 28.08.2003 wurde der Kommissionsbericht der Ministerin übergeben. Der allgemeine Auftrag der Kommission lautete gemäß Einsetzungsbeschluss, welcher als Pressemitteilung herausgegeben wurde und dem Kommissionsbericht vorangestellt ist, „Vorschläge für eine nachhaltige Finanzierung und Weiterentwicklung der Sozialversicherung zu entwickeln“ (BMGS 2003: 5). Den Anlass für den Auftrag boten Prognosen, wonach sich der Finanzbedarf für den Erhalt der Sozialen Sicherungssysteme durch die demographische Entwicklung – die Alterung der Gesellschaft – weiterhin erhöhen werde. Die Kommission konzentrierte sich nach eigenen Angaben auf die Reform der Einnahmenseite der Pflege-, Renten- und Krankenversicherungen, die unabhängiger von der demographischen und konjunkturellen Entwicklung gestaltet werden sollte.

In die Rürup-Kommission wurden folgende 26 Personen berufen: Prof. Dr. h.c. Roland Berger, Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D., Dr. Claus-Michael Dill, Dominique Döttling, Prof. Dr. Gisela Färber, Günther Fleig, Jürgen Husmann, Prof. Dr. Dr. Karl W. Lauterbach, Prof. Dr. Edda Müller, Prof. Dr. Dr. Eckhard Nagel, Prof. Dr. Frank Nullmeier, Dr. Helmut Platzer, Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup, Prof. Dr. Franz Ruland, Nadine Schley, Prof. Dr. Josef Schmid, Manfred Schoch, Barbara Stolterfoht, Heinrich Tiemann, Dr. Gitta Trauernicht, Eggert Voscherau, Prof. Dr. Gert G. Wagner, Klaus Wieseühel, Dr. Rosemarie Wilcken. Die Funktionen und Professionen der einzelnen Mitglieder sind u.a. den Kommissionsberichten vorangestellt (BMGS 2003).

3. Funktion und Bedeutung von Expertengremien

3.1. Expertengremien als Steuerungsinstrumente

Während von einem quantitativen Zuwachs externer beratender Gremien unter der Regierung Schröder nicht ausgegangen werden kann und eine Zunahme speziell von Expertengremien zumindest bislang nicht empirisch belegt ist, kann sicherlich ein qualitativer Bedeutungszuwachs von Beratungsgremien konstatiert werden.¹³ Dieser Bedeutungszuwachs zeigt sich zum einen in der stark gestiegenen Berichterstattung¹⁴ und der zunehmenden öffentlichen Aufmerksamkeit, zum anderen aber auch im bewussten Einsatz dieser kooperativen Steuerungsinstrumente von Seiten der Regierung: Die Bundesregierung deklariert den Einsatz von „Konsensrunden“ als Teil eines dialogorientierten Politikstils, der sowohl auf Verhandlungszwänge, als auch auf Erfordernisse eines sich wandelenden Staatsverständnisses – vom hierarchischen zum kooperativen Staat – reagiert (Steinmeier 2001a, 2001b, Heinze 2002, Hoffmann 2003a).

Diese Herangehensweise soll den Strukturen einer differenzierten Gesellschaft entgegenkommen, in der von einem erhöhten Beratungsbedarf der Politik ausgegangen wird (Bora 2002, Krohn 2001), und in der das „Gemeinwohl“ keineswegs vorab feststeht, sondern erst als Ergebnis von ‚bargaining‘ sichtbar werden kann. Darüber hinaus steht die Politik in einer medialisierten Gesellschaft unter einer starken Beobachtung von Medien und Interessengruppen. Sie ist daher gerade bei komplexen und sensiblen Fragen gezwungen, ihre Handlungen öffentlich zu präsentieren und zu rechtfertigen. Regierungspolitik wird nicht allein durch parlamentarischen Mehrheitsentscheid als legitimiert betrachtet, sondern ist vielmehr auf zusätzliche Legitimationsquellen angewiesen. Hinzu kommen für die Bundesrepublik typische Eigenheiten des politischen Systems – wie die hohe Wahrscheinlichkeit geteilter Regierungen und den Zustand der parteipolitischen Polarisierung (Scharpf 1999, Lehbruch 1999, Czada 2000) –, die außerparlamentarische Verhandlungen als attraktive alternative Steuerungsformen für die Gewährleistung staatlicher Handlungsfähigkeit erscheinen lassen.

3.2. Politische Funktionen von Expertengremien

Ihre Bedeutung als Steuerungsinstrumente erhalten Expertengremien durch die Erwartungen und Hoffnungen, die von der Politik in sie gesetzt werden. Sie sollen verschiedene politische Funktionen in sich vereinen, die weder innerhalb des Parteiensystems

¹³ Eine vollständige quantitative Erfassung aller Beratungsgremien existiert nicht. Eine gewisse Übersicht bietet der für die Jahre 1990, 1994, 1997 und 2001 verfügbare Bundesgremienbesetzungsbericht, der die „wesentlichen“ Gremien des Bundes erfasst (§9 Bundesgremienbesetzungsgesetz des Bundesgesetzblatts 1994). Auf Grundlage dieses Berichts und eigener Erhebungen weisen Siefken (2003) und Unkelbach (2001) darauf hin, dass keinesfalls von einer quantitativen Zunahme an Expertengremien bzw. plural zusammengesetzten Gremien der Bundesregierung ausgegangen werden kann.

¹⁴ Siefken (2003) weist auf eine ungefähre Verdreifachung der Thematisierung von Expertengremien in den Medien seit dem Regierungswechsel 1998 hin.

noch von anderen Beratungsquellen – wie Forschungsinstituten, Politiker- oder Enquete-kommissionen oder der Ministerialbürokratie – geleistet werden können, um eine politische Problemlösung zu ermöglichen:¹⁵

1. die Funktion der *Interessenintegration* oder des Interessenausgleichs durch die Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen. Entscheidungen werden zur Entwicklung bzw. Abbildung gesellschaftlichen Konsenses über Aushandlungsprozesse getroffen.

2. Einbeziehung von *Sachverstand* durch den Expertenstatus von Wissenschaftlern, aber auch von Interessenvertretern.

Diese Funktionen dienen wiederum nachgeordnet

- der *Zusatzlegitimation* und Aufwertung politischer Handlungen durch den Nimbus erhöhter Gemeinwohlorientierung und Seriosität,

- der Auflösung von Blockaden und Herstellung von Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit und damit der *Durchsetzbarkeit* von politischen Programmen

- sowie der *Vermittelbarkeit* an gesellschaftliche Gruppen und der Verpflichtung beteiligter Gruppen auf die erarbeiteten Empfehlungen durch die Organisationsgewalt und Disziplinierungsmacht der Verbände.

3.3. Funktionen der Hartz- und der Rürup-Kommission

Auch für die hier untersuchten Kommissionen gilt, dass von Seiten des einsetzenden Organs eine Kombination aus Sachverstand und Interessenausgleich angestrebt war. Die Befragten der Hartz-Kommission weisen als Hintergrund der Zusammensetzung auf die Beteiligung von „Stakeholdern“ beim Umbau der BA hin, deren Zustimmung für die Umsetzung der Vorschläge Voraussetzung gewesen sei. Außerdem hätte man für diese Aufgabe – „die Schaffung eines modernen Dienstleistungsunternehmens“ – den Sachverstand von Unternehmensberatern und Managern benötigt, die als Experten in die Kommission berufen wurden. Die Funktion der Einbeziehung von Sachverstand muss in seiner politischen, weniger in seiner sachlichen Dimension verstanden werden, denn abgesehen von einer „innovativen“ (eben nicht „verwaltungsdeutschen“) Sprache waren die Vorschläge der Hartz-Kommission nicht grundlegend neu.¹⁶ Es sind allerdings bereits vorhandene Vorschläge zu einem Gesamtkonzept verschmolzen worden, das sich

¹⁵ Zu dieser Funktionszuschreibung von Expertengremien vgl. Brohm (1987), Groß (1999), Papier (2003), Unkelbach (2001).

¹⁶ Die Zweitrangigkeit des tatsächlichen Sachverstandes – im Gegensatz zu einer öffentlichkeitswirksamen *Ausstrahlung* von Autorität – zeigte sich auch daran, dass wichtige Elemente des Berichts nicht oder modifiziert übernommen wurden. So wurde im parlamentarischen Entscheidungsprozess die Ausklammerung einer verkürzten Bezugszeit von Arbeitslosengeld, speziell durch die Wissenschaftler der Kommission, nicht beachtet, sondern kollektive Leistungskürzungen im Vermittlungsverfahren auf Druck der Bundesratsmehrheit durchgesetzt (Schmid, G. 2005).

keiner politischen Richtung zuordnen ließ und das von allen dominanten Gruppen akzeptiert wurde. Es ist also ein Konsens erreicht worden, der durch Interessenausgleich und Autorität der Experten Reformblockaden in diesem Bereich aufgeweicht hat.

Nach dem Vorbild der Hartz-Kommission war auch für die Rürup-Kommission eine „Mischung aus der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen und versammelter Fachkompetenz“ angestrebt. Dies sollte den Vorschlägen höhere Weihen verleihen und die Durchsetzung befördern. Sachverständige Analyse und ausgewogen vertretene Repräsentanten sollten den geringen Verteilungsspielraum aufzeigen und die Notwendigkeit finanzieller Einschnitte betonen. Das Gremium habe für den „Verkauf schlechter Nachrichten“, also die Rechtfertigung unpopulärer Entscheidungen, herhalten sollen, um Verantwortung an gesellschaftliche Vertreter zu delegieren, aber auch um eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit zu erreichen. Die wissenschaftliche Expertise des Berichts und des Vorsitzenden, die sich besonders in der den Empfehlungen voran gestellten Grundrechnung zu „demographischen und ökonomischen Randbedingungen“ zeigen, waren allgemein anerkannt. Dennoch bildeten die tatsächlichen Konzepte keine neuen Erkenntnisse ab, im Bereich Rentenversicherung z.B. wurden bekannte Modelle vorgestellt und im Diskussionsprozess nach und nach gestrichen. Ebenso waren die Konzepte ‚Bürgerversicherung‘ und ‚Gesundheitsprämie‘ keine Innovationen, die nur in diesem hochqualifizierten Gremium hätten erarbeitet werden können.

Innovation und Informierung der Politik können nicht als die Hauptfunktion des Gremiums begriffen werden. Die Hoffnung der Politik lag vielmehr auf einer Entscheidung zugunsten eines Modells und der besseren Vermittelbarkeit durch ausgewogene Interessenintegration und sachverständige Beurteilung harter Einschnitte. Diese Hoffnung wurde jedoch nicht erfüllt, da die Rürup-Kommission keine konsensual getragenen Vorschläge präsentieren konnte. Die von der Regierung erwünschte, durch ‚objektive‘ Experten und Beteiligte vermittelte Botschaft der Alternativlosigkeit zu Kürzungen und Einschnitten wurde nicht gesendet.

4. Formale Legitimation

4.1. Mitentscheidung oder beratende Teilhabe?

Die Frage nach der demokratischen Legitimation lässt sich nicht einfach durch den Verweis auf die Beratungsaufgabe der untersuchten Gremien klären. Unter bestimmten Umständen müssen Maßstäbe, die für *Entscheidungsgremien* (wie bspw. die Rundfunkräte oder der Umweltgutachterausschuss) gelten, auch an *Beratungsgremien* angelegt werden. Dies gilt laut einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts „in dem Moment, in dem sich die bloß beratende Teilhabe zur Mitentscheidung verdichtet und so-

mit staatliche Herrschaft ausgeübt wird“.¹⁷ In diesem Fall müsste an die untersuchten Gremien ein strengerer Maßstab demokratischer Legitimität, ähnlich eines Entscheidungsgremiums, angelegt werden. Es genügt also unter Umständen nicht, als Beratungsgremium an ein demokratisches Verfassungsorgan gebunden und durch dieses legitimiert zu sein, vielmehr kann auch bei Beratungsgremien eine zusätzliche „Legitimation durch das Volk“ (Unkelbach 2001) von Nöten sein.

Diese feine, aber bedeutsame Unterscheidung findet sich jedoch in der Praxis begrifflich nicht wieder - es werden stattdessen lediglich die Kategorien ‚*Entscheidungs*‘- oder ‚*Beratungsgremium*‘ angewandt.¹⁸ Zur Identifizierung dieses Mischtypus – des ‚Mitentscheidungsgremiums‘ – werden die beiden Untersuchungsgegenstände daher zunächst anhand juristischer Kategorien in Bezug auf ihre verfassungsrechtliche Legitimation und damit formale Mitentscheidung anhand Brohms (1987) „Rechtsgrundsätzen für die Beratung des Staates“ und Unkelbachs (2001) „Kriterien für die Bewertung von Beratungsgremien“ analysiert.

Dafür stellen sich Fragen

nach der Natur der Einsetzungsgrundlage und dem Adressaten der Beratungen,

nach den Zuständigkeiten für die Organisation, die Auswahl und Zusammensetzung der Berater sowie die Abänderung der Kommissionsvorschläge

sowie nach dem Bestehen formaler Benennungsrechte, Weisungsgebundenheiten der Mitglieder oder einer Veröffentlichungspflicht.

4.2. Einsetzungsgrundlage und Adressat

Beide Expertenkommissionen wurden als *Beratungsgremien der Bundesregierung* eingesetzt, d.h. als Gremien, die 1. rechtlich über keine Entscheidungskompetenz verfügen und 2. von der Bundesregierung nach ihrem Ermessen eingesetzt werden können. Es bestand 3. ein Recht, aber keine Pflicht zur Rateinholung. Die Einsetzung der Gremien bedurfte aus diesen Gründen nach Unkelbach (2001) keiner Rechtsgrundlage, d.h. keiner Einsetzung auf Grundlage eines hoheitlichen Beschlusses, der auch in beiden Fällen entsprechend nicht vorlag.

Brohm (1987: 236) betont: „Der rechtliche Vorbehalt des Gesetzes kommt [...] nicht zum Zuge, weil gegenüber dem Bürger die Entscheidungskompetenz und die Verantwortlichkeit bei dem die Regelungen erlassenden Staatsorgan verbleibt.“ Wichtig sei hierbei die Tatsache, dass der Adressat der Beratungen die Bundesregierung war, sich

¹⁷ BVerfGE 83, 60 (74), zitiert bei Unkelbach (2001: 54).

¹⁸ Laut Groß (2001) ist die rein rechtliche Unterscheidung zwischen Beratungs- und Entscheidungsgremien als zu undifferenziert zu beurteilen. Er geht stattdessen geht von einem Kontinuum von Entscheidungsmacht aus, das von der „Informationsbeschaffung“, über „Beeinflussung“ und „Mitentscheidung“ bis zur „faktischen Entscheidung“ reicht.

also die Tätigkeit des Gremiums nicht auf das Außenverhältnis erstreckt, wie bspw. bei der Beratung durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, durch den explizit ein Beitrag zur Beratung und Informierung der Öffentlichkeit geleistet werden soll.

Während der offizielle Adressat der Beratungen die Bundesregierung war, haben sich beide Gremien eindeutig auch an die Öffentlichkeit gewandt, was durch die starke Öffentlichkeitsorientierung, die Publizierung der Ergebnisse und der Diskussion sowie durch die intendierte Funktion der Gremien – Verhandlungen auf der Stellvertreterebene zur Beförderung gesellschaftlichen Konsenses – deutlich wird. Die Befragten bestätigen insbesondere für die Rürup-Kommission einhellig, dass neben der Bundesregierung auch die Öffentlichkeit beraten werden sollte. Zu Beginn des Berichts der Rürup-Kommission heißt es entsprechend: „Der Bericht will die Öffentlichkeit informieren und der Politik Empfehlungen geben“ (BMGS 2003: 43).

4.3. Veröffentlichungspflicht

Wenngleich beide Kommissionsberichte veröffentlicht wurden, unterliegt die Errichtung von Beratungsgremien des untersuchten Typs keiner Veröffentlichungspflicht, vielmehr liegt die Veröffentlichung im Ermessen der einsetzenden Institution.

4.4. Organisationsgewalt und externe Einflussnahme

Auf Grund der oben erläuterten Verankerung der Kommissionen bei Ministerien der Bundesregierung oblag die Organisationsgewalt, also die Institutionalisierung der Beratung, der Leitung des für die Sachfrage zuständigen Staatsorgans. Für die hier untersuchten Gremien lag die Einsetzungskompetenz also bei den Ressortministerien. Es bestand damit auch kein formalisiertes Recht gesellschaftlicher Gruppen auf Mitbestimmung über die Zusammensetzung oder über die Ergebnisse, beispielsweise durch Weisung oder formalisierte Benennungsrechte. Allerdings nahmen in der Praxis verschiedene Interessengruppen und Private Einfluss auf die Auswahl der Berater sowie auf die Positionen der Kommissionsmitglieder, da sich die Verbandsfunktionäre inhaltlich mit ihren Organisationen abstimmten. Im Fall der Hartz-Kommission wurde die Organisationsgewalt faktisch zu großen Teilen an den Vorsitzenden delegiert, indem dieser die Zusammensetzung, in Zusammenarbeit mit seinen Mitarbeitern und der Geschäftsstelle die Struktur des Gremiums und die Frequenz der Treffen bestimmte.

4.5. Abänderungskompetenz

Auch in Bezug auf die Kommissionsvorschläge verfügen die einsetzenden Ministerien formal über uneingeschränkte Abänderungskompetenz, womit wiederum die Verantwortlichkeit bei den demokratisch legitimierten Verfassungsorganen verbleibt und rechtlich nicht davon gesprochen werden kann, dass das Beratungsgremium die Entscheidung stellvertretend fällt. Inwieweit jedoch von einem einstimmig beschlossenen, gut vermittelten Beschluss eines Beratungsgremiums durch die legitimen Volksvertreter *faktisch* abgewichen werden kann, ist eine andere Frage.

4.6. Rechtlicher vs. faktischer Einfluss

Nach der Prüfung dieser Aspekte lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die formalen Regelungen insbesondere in Bezug auf den Adressaten der Beratung, auf die Organisationsgewalt und die Abänderungskompetenz des einsetzenden Organs nicht auf Mitentscheidung nach verfassungsrechtlichen Kriterien Unkelbachs (2001) und Brohms (1987) schließen lassen. Allerdings wurde im Laufe der Recherchen deutlich, dass die faktische Ausgestaltung dieser Aspekte teilweise stark von den formalen Regelungen abwich, dass also Grauzonen bestehen, die sich der ausschließlichen Zuhilfenahme rechtlich-formaler Kriterien entziehen.

Die Betrachtung rein formaler Bedingungen nennt Groß (2001: 25ff.) deshalb zutreffend "realitätsfern": „In vielen Fällen ist nachgewiesen worden, dass die formell konsultativen Entscheidungen von Gremien, die einen hohen Sachverstand vereinen oder der politischen Konsensbildung dienen, einen hohen faktischen Einfluss auf staatliche Entscheidungen haben.“ Wenn eine Gremium also rechtlich lediglich über Beratungsbefugnisse verfügt, seine Vorschläge somit keine unmittelbare Bindungswirkung entfalten – ist es dann faktisch möglich, von einer von Sachverständigen und Interessenvertretern erarbeiteten Empfehlung, von dem darin abgebildeten gesellschaftlichen Konsens, abzuweichen? Oder befinden sich die Berater in diesem Fall in einer Machtstellung, in der ihr unabhängiges Expertenwissen und ihre unterstellte Gemeinwohlorientierung handlungsleitend wirken, in der sich also die bloß beratende Teilhabe zur faktischen Mitentscheidung verdichtet? Unter welchen Umständen entfalten Beratungsergebnisse diese präjudizierende Wirkung?

Wenngleich ein hohes Einflusspotential die Frage nach ausreichender demokratischer Legitimation auf Grund möglicher Mitentscheidung durch ein Beratungsgremium aufwirft, sei hier darauf hin gewiesen, dass sich im umgekehrten Fall der Wirkungslosigkeit eines Expertengremiums die Frage nach möglicher Mitentscheidung und daraus folgenden Legitimationsdefiziten erst gar nicht stellt. Im Folgenden werden in Reaktion darauf also nicht nur das absolute oder faktische Einflusspotential, sondern auch die auf Erfolg bzw. Misserfolg hinwirkenden Faktoren analysiert, um neben der Beschreibung

der Wirksamkeit auch die Ursachen und Zusammenhänge erklären zu können.

Für die vollständigere Erfassung des politischen Einflusses von Expertengremien treten nun *weichere Aspekte* in den Vordergrund, die das Beratungsverfahren, das gesellschaftlich-politische Echo sowie die tatsächliche Ausformung offizieller Verantwortlichkeiten (z.B. der Organisationsgewalt) betreffen, während für die juristische Einordnung *strukturelle hard facts* betrachtet wurden. Für diese weichen Aspekte besteht jedoch kein anwendbares Kategoriensystem, die nun zu betrachtenden Faktoren sind naturgemäß unklar definiert und schwieriger zu operationalisieren, da sie prozesshafter Natur sind, bzw. die tatsächliche Handhabung formaler Regelungen nicht offiziell dokumentiert und schwerer zugänglich ist.

Für den Test des faktischen Einflusses eines Beratungsgremiums auf staatliche Entscheidungsprozesse empfiehlt Groß (1999) empirische Untersuchungen an Fallbeispielen und verweist in diesem Zusammenhang auf verschiedene Fälle, in denen eine solche empirische Untersuchung der Übernahme von Empfehlungen den faktischen Einfluss klären konnte. So sei beispielsweise durch eine Beweiserhebung des Europäischen Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften aus dem Jahr 1991 festgestellt worden, dass die Europäische Kommission sich in jedem Fall der Empfehlung eines beratenden Ausschusses angeschlossen hatte (EuGH Slg. 1991-I, 5469, 5500f.). Des Weiteren zitiert Groß (1999) als frühes Beispiel die Kriegsausschüsse im ersten Weltkrieg sowie als aktuellere Beispiele Sachverständigengremien im Umwelt- und Technikrecht und den Wissenschaftsrat.

Für eine solche hinreichende Überprüfung der faktischen Mitentscheidungsmacht bzw. des Einflusses von Expertengremien auf politische Entscheidungen wäre also auch der Umsetzungsprozess zu betrachten, bspw. zu welchem Grad die Empfehlungen des Gremiums in die Gesetzgebung übergehen. Es müsste getestet werden, inwieweit die Empfehlungen mit der schließlichen Gesetzgebung übereinstimmen und welchem Einfluss die staatliche Seite bei ihrer Entscheidung unterlag. Eine solche systematische Prüfung aller weichen Einflussfaktoren auf die Durchsetzungschancen einer Beratungsleistung sowie den tatsächlichen Durchsetzungsgrad waren jedoch im Rahmen dieser Arbeit und unter ausschließlicher Betrachtung struktureller und verfahrensbezogener Aspekte nicht möglich. Die Untersuchung des faktischen Einflusses kann hier also als Voruntersuchung oder Annäherung angesehen werden, im Laufe derer sich Kategorien herausbilden und Hypothesen aufstellen lassen und die nicht die tatsächliche Mitentscheidung, sondern lediglich die auf Mitentscheidungsmacht oder politischen Einfluss einwirkenden Faktoren sowie das Mitentscheidungspotential oder das Einflusspotential klären kann.

5. Faktisches Einflusspotential

5.1. Erfolg und Einflusspotential

Den Ausgangspunkt für den Vergleich des Einflusspotentials bietet der als unterschiedlich stark wahrgenommene Erfolg der beiden Kommissionen.¹⁹ Es sei zunächst als Annahme vorangestellt, dass ein Zusammenhang zwischen der unterschiedlichen Performanz der Kommissionen und ihres potentiellen Einflusses besteht, da der ‚Erfolg‘ eines Gremiums die öffentliche Unterstützung spiegelt und somit die Durchsetzungschancen erhöht, dass also entsprechend das Potential zur Einflussnahme oder Mitentscheidung unterschiedlich stark ausgeprägt war.

Während die Wahrnehmung, die Hartz-Kommission sei erfolgreicher gewesen, als Annahme vorausgesetzt werden kann, muss der unklare Begriff ‚Erfolg‘ näher bestimmt werden. Erfolg soll an dieser Stelle nicht unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten betrachtet werden, sondern unter Effizienzgesichtspunkten als Erfolg im Sinne eines zielorientierten, konstruktiven Verfahrens (‚Prozedurale Effizienz‘) und hoher Entscheidungs- oder Durchsetzungschancen (‚Implementationseffizienz‘), entsprechend der Effizienzdimensionen Rudzios (2001).²⁰ Erfolg wird also an dieser Stelle zweckrational, und nicht wertrational verstanden. Da es das Ziel der Politik war, effektiv arbeitende Expertengremien einzusetzen, die Interessenausgleich erzielen und damit die Durchsetzungschancen erhöhen, kann die Dimension der Funktionserfüllung auf einer Ebene mit der Dimension des Erfolges oder der Effektivität betrachtet werden. Mit Rückbezug auf die erste Leifrage nach der tatsächlichen Funktion und ihren Wirkungsfaktoren wird also angenommen, dass die das Einflusspotential beeinflussenden Faktoren ebenso auf die Funktionserfüllung hinwirken.

Auf dem Weg des Vergleichs des Beratungsverfahrens, des Umgangs mit offiziellen Regelungen und der öffentlichen Resonanz auf die Gremienarbeit wird dargestellt, welche Faktoren im Fall der Hartz-Kommission zum Erfolg geführt haben und welche auf der anderen Seite die Rürup-Kommission haben scheitern lassen, also welche Faktoren auf das Einflusspotential bzw. die Funktionserfüllung einwirkten.

¹⁹ Zu dieser Einschätzung des unterschiedlichen Erfolges der beiden Kommissionen vgl. Deupmann/Neukirch/Sauga (2002), Hildebrandt (2003), Hoffmann (2003a, 2003b), Hoffritz/Niejahr (2003), Niejahr(2002a), Schäfer/Hoffmann (2003) sowie Hammerstein/Neubacher (2003).

²⁰ Da die Gründe für die unterschiedliche erfolgreiche Wahrnehmung der Kommissionen während ihrer Arbeit und kurz nach Abgabe des Berichts analysiert werden und die inhaltliche Ebene der Beratungen nur am Rande einfließt, wird die dritte Dimension von politischer Effizienz nach Rudzio (2001), die der Politikergebnisse, hier nicht betrachtet.

5.2. Ergebnis und gesellschaftliche Reaktion

Als Einflussfaktoren auf den wahrgenommenen Erfolg der Kommissionen seien zwei Aspekte – das Beratungsergebnis und die unmittelbare gesellschaftliche Situation – vorangestellt, da diese Faktoren zum einen übergeordnet wirken, zum anderen offensichtlich bedeutsam sind für den Erfolg eines Beratungsgremiums, das auf Verhandlung und Ausgleich angelegt ist. Groß (1999: 244) betont etwa, dass die „Bildung einer durchsetzungsfähigen Interessenkoalition“, also eines breit getragenen Beschlusses, der Empfehlung eines Beratungsgremiums ein großes Gewicht und damit hohe Durchsetzungschancen verleihen.

Während die Hartz-Kommission einstimmig entschied, also einen von allen Mitgliedern getragenen Vorschlag präsentierte, erzielte die Rürup-Kommission nur in zwei Bereichen – der Renten- und der Pflegeversicherung – Mehrheitsbeschlüsse. Über eine Reform der Krankenversicherung wurde auf Grund der Spaltung des Gremiums von einer Beschlussfassung abgesehen. Das konsensuale Ergebnis der Hartz-Kommission wurde von einer breiten Öffentlichkeit getragen, wohingegen das vielstimmige Ergebnis der Rürup-Kommission durch die Reaktion der Öffentlichkeit gespiegelt wurde. Was hat also zu dem relativ reibungslosen Verfahren in der Hartz-Kommission beigetragen bzw. was hat den Konsens in der Rürup-Kommission verhindert? Welche Faktoren wirken auf eine konsensuale Entscheidung ein?

5.3. Hintergründe der Einsetzung und Regierungsrückhalt

Bereits der Beginn der Beratungen der Hartz-Kommission war begleitet von der Zusage des Bundeskanzlers, die Vorschläge „eins zu eins“ umzusetzen. Auch wenn dieses Versprechen eher als rhetorisches Mittel oder symbolische Unterstützung und wiederum als eine Betonung der Entschlossenheit und Führungskraft der Regierung zu verstehen ist und keinesfalls als Versicherung oder „Blankovollmacht“²¹, wurde dem Gremium hierdurch besonderes Vertrauen und ein großer Gestaltungsspielraum zuteil. Über die Zusage des Kanzlers hinaus konnte sich die Hartz-Kommission auf ein hohes Maß an politisch-gesellschaftlicher Unterstützung verlassen. Diese wurde bestärkt durch die geringe Medienkritik an den Vorschlägen. Die Kanzler-Zusage entstand durch die Nähe zur Wahl, den großen Druck auf die Regierungsparteien, die Umfragewerte in ihrem Sinne zu beeinflussen und nicht zuletzt durch das persönliche Verhältnis zwischen Peter Hartz und Gerhard Schröder. Durch den so genannten ‚Vermittlungsskandal‘ der BA bestand

²¹ Die Grenzen der „eins zu eins“-Zusage zeigten sich im Fall der Hartz-Kommission bald. Ohne hier die Wirkung der Hartz-Vorschläge im Detail zu betrachten, sei erwähnt, dass die vollständige Umsetzung zwar auch nach der Vorstellung der Konzepte bekräftigt wurde, dies jedoch in der bspw. vom Vorsitzenden erwarteten Absolutheit politisch nicht durchgesetzt werden konnte (Hartz 2002b). Ein Befragter bezeichnet die vollständige Umsetzung entsprechend als „völlig unsinnige Annahme“, da jedes Konzept, gerade ein von externen Experten entworfenes, zunächst die Entscheidungsinstanzen der Legislative durchlaufen muss, und innerhalb dieses Prozesses diskutiert, verändert und nicht zuletzt an rechtliche Maßgaben angepasst wird.

Handlungsdruck, der von der Regierung ausdrücklich betont und strategisch genutzt wurde, um kurz vor der Bundestagswahl 2002 Aktivitäten auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik in den Vordergrund zu rücken und sich im letzten Moment als „Macher“ zu profilieren. Die Verknüpfung erfolgreicher Verhandlungen mit der Bundestagswahl führte zu einer Disziplinierung innerhalb der Kommission insbesondere auf Seiten der Gewerkschaftsvertreter, die eine Wiederwahl der Bundesregierung unterstützten, und aus diesem Grund zu Zugeständnissen bereit waren.

Im Fall der Rürup-Kommission war der Handlungsdruck sicherlich mindestens so dringlich, er stellte sich allerdings weniger unmittelbar dar, da sich die Krise der Sozialen Sicherungssysteme nicht als Skandal zeigte und zum Zeitpunkt der Einsetzung die Regierung Schröder gerade für eine weitere Legislaturperiode bestätigt worden war. Eine „eins zu eins“-Umsetzung wurde hier von Beginn an dementiert. Dies ist zum einen als Reaktion auf die Kritik an dieser Rhetorik beim Vorgänger Hartz zu verstehen. Zum anderen mag von Seiten der Bundesregierung keine Einigkeit bestanden haben, jedwede Vorschläge des Gremiums zu unterstützen. *Der Spiegel* (Hammerstein/Neubacher 2003) spekuliert, dass die Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung, Ulla Schmid, sich durch die auf Initiative Schröders eingesetzte Kommission entmachtet fühlte und ihr in Folge dessen keine bedingungslose Unterstützung angedieh. Analog zu dieser Einschätzung wurde die Bedeutung der Kommission während der Beratungen durch vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) unabhängig erarbeitete Vorschläge, bspw. zum Renteneintrittsalter, relativiert. Gremieninterne Schwierigkeiten trugen darüber hinaus dazu bei, dass Bundeskanzleramt und Ministerium eher auf Distanz zur Rürup-Kommission blieben und keine ausdrückliche Unterstützung signalisierten.

5.4. Auftrag

Die Arbeitsaufträge der Kommissionen unterschieden sich deutlich in ihrer Komplexität. Die Rürup-Kommission sollte drei Sozialversicherungsbereiche nachhaltig und beschäftigungsfördernd gestalten, also programmatisch tätig werden, wohingegen die Hartz-Kommission nur zur Effizienzsteigerung einer Behörde beitragen sollte.

Die Hartz-Kommission war also mit einer überschaubaren, inhaltlich weniger brisanten Aufgabe betraut, auch wenn der Ursprungsauftrag schließlich breiter interpretiert wurde. Die Kommission entwarf tatsächlich auch Arbeitsmarkt-Policies, was zum einen von der Politik dankbar angenommen wurde und sich zum anderen eher mit der öffentlich zugeschriebenen Bedeutung der Kommission deckt als der Ursprungsauftrag. Dennoch umfasst auch die breite Perspektive der Hartz-Vorschläge nur Teile einer Sozialversicherung, und gewisse Aspekte der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Auf die ursprünglich enge Fassung des Hartz-Auftrages konnte man sich berufen, wenn bspw.

die weniger breite Zusammensetzung des Gremiums kritisiert wurde. Durch die tatsächliche Beschäftigung mit Arbeitsmarktpolitiken im weiteren Sinne gelangte die Hartz-Kommission zu schlagkräftigen Zielaussagen wie der „Halbierung der Arbeitslosigkeit“, was der Kommission größere Aufmerksamkeit und Zustimmung bescherte.

Der Auftrag der Rürup-Kommission habe dagegen „Rettet die Welt!“ geheißen, wie ein Befragter es formuliert. Die Wahl zwischen einer engen oder breiten Interpretation bestand bei der Rürup-Kommission nicht, deren Auftrag sehr komplex war und viele wichtige (re)distributive Politiken berührte, bei deren Lösung zwangsläufig Gewinner und Verlierer produziert werden mussten. Insofern kann die Breite des Rürup-Auftrags die Schwierigkeiten in der Konsensfindung und damit die mediale und politische Kritik beeinflusst haben, womit schon die Aufträge der Kommissionen unterschiedliche Startchancen darstellen.

5.5. Zusammensetzung

Beide Kommissionen können in Bezug auf ihre Zusammensetzung als ‚plural‘ (Unkelbach 2001) oder als ‚Mischtypen‘ (Murswieck 1994) bezeichnet werden. Ungleichheiten in der Zusammensetzung waren relativ fein, fallen jedoch auf, wenn man die Anteile der vertretenen Gruppen und weniger ihre absolute Beteiligung betrachtet.

In der Hartz-Kommission überwog die Gruppe der Unternehmer und Unternehmensberater, es waren nur zwei Gewerkschaftsvertreter sowie ein Vertreter des Deutschen Handwerksverbandes einbezogen. Die Gruppe der Wissenschaftler war mit einem Anteil von 2 von 15 Mitgliedern gering. Darüber hinaus besaßen drei Vertreter der Politik bzw. der Verwaltung Mitgliedsstatus.

In der Rürup-Kommission, die eine schwerer steuerbare Anzahl von 26 Mitgliedern umfasste, hielten sich die Vertreter der Arbeitnehmer, der Jugend und der Versicherten beinahe die Waage mit der Seite der Unternehmensvertreter, die für den Bereich der Sozialversicherungen als Antagonisten zur Gruppe der Leistungsempfänger gesehen werden können. Drei Mitglieder standen z.T. neben anderen Rollen für die Politik- und Verwaltungsebene. Fast ein Drittel der Kommissionsmitglieder hatte einen Lehrstuhl an einer Universität inne; abgesehen von diesen als objektiv berufenen Experten nahmen die Mitglieder also in etwa ausgeglichenen Anteilen Interessenvertreterstatus ein.

Der Prozess der Zusammensetzung verlief im Fall der Rürup-Kommission langwieriger und dezentraler. Es waren zahlreiche, z.T. nicht exakt identifizierbare Akteure aus den Bundestagsfraktionen und Verbänden beteiligt, weshalb die Zahl der Mitglieder, die zunächst der der Hartz-Kommission entsprechen sollte, auf fast die doppelte Anzahl erhöht wurde. Durch diese Aufstockung wurden mehr Personenkreise integriert und mehr gesellschaftliche Gruppen eingebunden, bzw. ihre Vertretung ausgewogener. Die-

ser Auswahlprozess erklärt sich zum Teil aus vorangegangener Kritik am Besetzungsvorgehen der Hartz-Kommission und aus der thematische Breite des Auftrags. Die Rürup-Kommission setzte sich mit Verteilungsfragen auseinander, die direkt die politische Programmatik und Gestaltungsmöglichkeiten der Parteien berühren und alle Bürger betreffen, weshalb verstärkt Interessengruppen auf den Plan gerufen wurden.

Da bei der Hartz-Kommission der Vorsitzende allein über die Zusammensetzung befand, konnte unter anderen Vorzeichen ausgewählt werden. Wenn keine Vertreter gesellschaftlicher Gruppen und keine Volksvertreter, die dem Gemeinwohl oder zumindest bestimmten gesellschaftlichen Gruppen verpflichtet sind, auf die Auswahl einwirken, stehen Beteiligungsgesichtspunkte weniger im Vordergrund. Es waren zwar Repräsentanten vertreten, aber zu einem geringeren Anteil und darunter weniger Verbandsspitzen. Obwohl Hartz streng genommen nicht unter Beteiligungsdruck stand, integrierte er eine geringe Anzahl an Repräsentanten trotzdem, um die Durchsetzungschancen zu erhöhen. Er konnte damit, in Antizipation eines einstimmigen Ergebnisses, auf einen „Stillhalte-Mechanismus“ zählen: Wenn die Repräsentanten in der Kommission eine gemeinsame Lösung anstrebten und dieser schließlich zustimmten, würde es der vertretenen Organisation schwer gemacht, dieser auch in ihrem Namen ausgehandelten Lösung zu widersprechen. Gleichzeitig hat der Vorsitzende während der Arbeit auf die Berufung „qua persona“ bestanden, um die Beratungen nicht von starren Positionen, die mit der Rolle der Vertretung einer Interessengruppe zusammenhängen können, zu belasten. Jedoch ist es unwahrscheinlich, dass „die Person“ das einzige Kriterium war, da anzunehmen ist, dass in diesem Fall andere Personen als bspw. die beiden Gewerkschaftsvertreter berufen worden wären. Denn zu den meisten anderen Mitgliedern bestand ein persönlicher Kontakt des Vorsitzenden, was wiederum die Verhandlungen erleichtert haben muss, da auf Grundlage persönlicher Beziehungen weniger harte Fronten entstehen dürften. Viel wahrscheinlicher ist es, dass die Doppelrolle die Funktion erfüllen sollte, je nach Rollenbetonung entweder die Mitglieder auf die Erreichbarkeit eines Konsenses und das Ablegen „ideologischer Scheuklappen“ einzuschwören oder die besondere Legitimation des Gremiums durch gesellschaftliche Beteiligung zu unterstreichen.

Diese Doppelrollen wurden von den Mitgliedern der Rürup-Kommission nicht erwartet. Interessenvertreter waren als Repräsentanten berufen und wurden als solche benannt. Ihre Rolle war die Vertretung der Interessen ihrer Organisation oder Interessengruppe innerhalb der Kommission. Dieses Rollenverständnis, verbunden mit dem Profilierungsdruck, der durch die öffentliche Austragung der Beratungen entstand, sowie eine nahezu als ausgewogen zu bezeichnende Zusammensetzung der Interessenvertreter sind drei wichtige Gründe für die Schwierigkeiten der Rürup-Kommission, zu einem konsensualen Ergebnis zu gelangen und darin von Interessenvertretern wie von politischer Seite unterstützt zu werden.

5.6. Beratungsverfahren und Öffentlichkeit

Die Konzepte der Hartz-Kommission wurden parallel zu den Beratungen in den Arbeitsgruppen der Kommission durch eine Gruppe von Vertrauten des Vorsitzenden erarbeitet. Dies waren zum einen VW-Mitarbeiter, wie Peter Ochs und Hartz' persönliche Mitarbeiterin Trauernicht, zum anderen Unternehmensberater wie Heinz van Deelen (*Conslin AG*) sowie (mit Peter Hartz persönlich verbundene) Kommissionsmitglieder wie Jobst Fiedler (*Roland Berger* und ehemaliger Oberstadtdirektor von Hannover), Peter Kraljic (*McKinsey*) und Hartz' enger Freund Klaus Luft (Schmid, G. 2003).²² Diese Arbeitskonstellation aus miteinander verbundenen Unternehmensberatern und persönlichen Mitarbeitern ließ keine grundlegenden politischen Positionskonflikte aufbrechen und sie ermöglichte Vorschläge, die inhaltlich „quer zur politischen Diskussion“ lagen, also keiner politischen Linie zugeordnet und somit weder als „sozialistisch/etatistisch“ noch als „marktradikal/neoliberal“ etikettiert werden konnten. Dies erleichterte die spontane Zustimmung aller Mitglieder und damit auch aller politischen Lager erheblich.

Diese in kleiner Runde erarbeiteten Konzepte präsentierte Peter Hartz im Juni 2002 im *Spiegel* (Hammerstein/Sauga 2002, Hartz 2002a). Zunächst folgte Protest von Seiten der Kommissionsmitglieder, die sich gezwungen sahen, öffentlich in Opposition zu gehen. Durch die geschickte Verhandlungsführung des Vorsitzenden gelang es jedoch, bald alle Mitglieder hinter diesen Vorschlägen zu vereinen. Somit erfüllte die *Spiegel*-Veröffentlichung schließlich die Funktion der Vorstrukturierung der öffentlichen Meinung im Sinne des Vorsitzenden sowie der Verdeutlichung unverrückbarer Positionen der Repräsentanten, die im Laufe der Verhandlungen besondere Berücksichtigung fanden, um Einstimmigkeit zu ermöglichen.

Da Hartz seine Vorstellungen als Zusammenfassung der Diskussion in der Kommission präsentierte und die Mitglieder sich bereits als Teil eines Teams sahen, das Konsens erzielen wollte, bestand vermutlich ein Identifikationsdruck, der die Zustimmungsbereitschaft erhöhte. Obgleich zunächst nur ein Mehrheitsbeschluss angestrebt war, realisierte der Vorsitzende bald, dass ein hauptsächlich von Unternehmensberatern getragener Beschluss kaum Durchsetzungschancen haben würde. Er zielte deshalb auf konsensorientierte Verhandlungen innerhalb der Kommission und auf den Ausgleich disparater Interessen. Er schmiedete Kompromisse, indem er „die heiligen Kühe“ der einzelnen Interessenvertreter nicht schlachtete, sondern „auf eine andere Weide führte“, wie Hartz sich ausdrückte (Schmid, G. 2003: 78). Dazu führte er mit den Mitgliedern Einzelgespräche, in denen er ihnen Zugeständnisse unter Zusicherung ihrer „Steckenpfer-

²² Hier sei kurz darauf hingewiesen, dass zumindest zwei der hier genannten Beratungsfirmen maßgeblich am Umbau der BA, also an der Umsetzung der Konzepte der Hartz-Kommission beteiligt waren. Durch ihre Arbeit für die Kommission dienten sie also nicht ausschließlich dem Gemeinwohl, sondern akquirierten Folgeaufträge für ihre Unternehmen.

de" entlockte.²³ Die Befragten betonen ausdrücklich den ausgezeichneten Verhandlungsstil und die persönlichen Managementfähigkeiten des Vorsitzenden, der charmant und überzeugend, „sehr kreativ“, „originell“ und „mitreißend“ agiert habe. Seine Strategie, Verhandlungspakete zu schnüren sowie Reizvokabeln abzumildern und durch hübsche Marketingnamen – wie „familienfreundliche Quick-Vermittlung“ oder „Ich-AG“ (Schmid, G. 2003: 25) – zu ersetzen, beförderte zum einen den Zusammenhalt und das Team-Denken in der Kommission, vergrößerte zum anderen aber auch die Zustimmungsspielräume gerade der Interessenvertreter, und ermöglichte schließlich die Verabschiedung eines gemeinsam getragenen Gesamtkonzeptes.

Analog zur Hartz-Kommission präsentierte auch Bert Rürup seine Vorstellungen zur Sozialreform im *Spiegel* (Rürup 2002), dies jedoch vor der ersten Sitzung der Kommission. Die zukünftigen Mitglieder sahen sich noch nicht als Teil der Kommission, so dass von einem Druck zur Differenzierung von den Vorschlägen des zukünftigen Vorsitzenden ausgegangen werden kann. Diese Vorwegnahme des Diskussionsprozesses sowie die anhaltend starke Kommunikation des Vorsitzenden mit den Medien brüskierten die Kommissionsmitglieder, die sich für Konzepte in die Pflicht genommen sahen, über die noch keinesfalls Einigkeit bestand. Es kam zu einem frühen Aufbau von schwer verhandelbaren Vetopositionen, da nun die Kommissionsmitglieder ihrerseits die Öffentlichkeit suchten, um Gegendarstellungen zu verbreiten. Dieser Umgang mit der Öffentlichkeit erhöhte den Außendruck auf die Kommissionsmitglieder. Auch das Medieninteresse, das ohnehin schon aufgrund der Brisanz des Themas bestand, wurde durch die sichtbaren Konflikte weiter gesteigert.

Die Stimmung in der Kommission wurde als „angeheizt“ beschrieben. Verhärtete Fronten wurden vom Vorsitzenden nicht ausgeglichen. Ein „Teambewusstsein“ konnte nicht entwickelt werden. Stattdessen wirkte das Management des Vorsitzenden zusätzlich polarisierend, da dieser auf seine eigenen Vorstellungen festgelegt war und im Alleingang argumentierte bzw. seine Vorstellungen auch über die Medien lancierte. Schließlich konnten nur in den Bereichen Pflege- und Rentenversicherung Mehrheitsbeschlüsse erzielt werden, die jedoch durch die von Gewerkschafts- und Sozialverbandsseite formulierten Minderheitenvoten in ihrer Durchschlagskraft sofort wieder beschränkt wurden. Im Bereich der Krankenversicherung kam es zu einer Zuspitzung der gegensätzlichen Positionen, die sich in den Personen von Bert Rürup und Karl Lauterbach und den Alternativkonzepten ‚Kopfpauschale‘ vs. ‚Bürgerversicherung‘ manifestierten.

²³ *Ver.di*, vertreten durch Frau Engelen-Kefer, musste die Deregulierung des Zeitarbeitssektors hinnehmen, behielt aber den Tarifvorbehalt, der Zentralverband des Deutschen Handwerks, vertreten durch Hanns-Eberhard Schleyer, durfte den Meisterzwang aufrecht erhalten, musste aber die Empfehlung von Ich-AGs und den Verzicht auf kollektive Kürzung des Arbeitslosengeldes akzeptieren (Schmid, G. 2003).

5.7. Zwischenergebnis

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der Hartz-Kommission von Seiten des Managements mehr auf Harmonie und Ausgleich geachtet wurde und strukturelle Aspekte wie die geringere und damit besser zu führende Teilnehmerzahl und die homogenere Zusammensetzung dem Ziel der Einigungsfähigkeit entgegen kamen. Die persönlichen Managementfähigkeiten des Vorsitzenden Hartz und die Öffentlichkeitsarbeit taten ihr Übriges, um der Erzielung eines konsensual getragenen Vorschlagspakets und der damit verbundenen breiten öffentlichen Zustimmung den Weg zu ebnen. Die Beratungen in der Hartz-Kommission wurden darüber hinaus von der Unterstützung der Regierung begleitet – im Unterschied zur Rürup-Kommission, bei der die regierungsseitige Unterstützung weitaus verhaltener ausfiel. Interessenausgleich und Team-Bewusstsein wurden in der Rürup-Kommission weder durch die Leitung des Vorsitzenden noch durch die Struktur und den Auftrag des Gremiums befördert, so dass letztlich auch kein gemeinsam getragener Vorschlag erarbeitet werden konnte, der für eine Übernahme und Implementation der Vorschläge sowie für die Autorität der Kommission von großer Bedeutung gewesen wäre. Insgesamt spiegelte die konfliktreiche Diskussion in der Rürup-Kommission zwar die Komplexität gesellschaftlicher Verteilungskämpfe wider, die Kommission konnte jedoch keinen neuen Konsens herbeiführen oder die Konflikte auf der Stellvertreterebene entschärfen.

6. Bewertung und weiterer Forschungsbedarf

6.1. Effektivitäts- vs. Demokratieprinzip

Es kann davon ausgegangen werden, dass das faktische Einflusspotential der Hartz-Kommission weitaus größer war als das der Rürup-Kommission. Die Hartz-Kommission konnte im Unterschied zur Rürup-Kommission eine weit höhere Ausprägung an prozeduraler und Implementationseffizienz (Rudzio 2001) realisieren. Ihre Vorschläge blieben im Unterschied zur Rürup-Kommission in der politischen Praxis relevant. Während die Hartz-Kommission mit ihrem Konsens auch hohe Durchsetzungschancen gewinnen konnte, liegen die Mehrheitsentscheidungen der Rürup-Kommission bis heute in der Schublade. Allerdings kann ein Gremium wie die Hartz-Kommission, das hauptsächlich aus handverlesenen privaten Experten und Interessenvertretern besteht, unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten durchaus fragwürdig sein. Im Fall der Rürup-Kommission wurden dagegen nicht nur elementare verfassungsrechtliche Kriterien auch faktisch eingehalten, selbst unter darüber hinaus gehenden Maßstäben politikwissenschaftlicher Legitimation wurde das Gremium den normativen Ansprüchen der Beteiligung, Integration und Transparenz gerecht: Die Rürup-Kommission blieb in ihrer Wirkungslosigkeit demokratietheoretisch völlig unbedenklich.

Die Rürup-Kommission begleiteten öffentlich ausgetragene Debatten, in denen sich für die Öffentlichkeit sichtbare Positionen abbildeten und in deren Verlauf der Meinungsbildungsprozess der Bevölkerung eher angestoßen wurde, als durch den einstimmig getragenen, von allen Seiten befürworteten Vorschlag der Hartz-Kommission, der in seinen Einzelheiten entweder gar nicht, oder erst nach der parlamentarischen Entscheidung in die politische und vor allem gesellschaftliche Debatte geriet. Eine öffentlich ausgetragene Debatte mag zwar nicht die Harmonie im Beratungsgremium bzw. die Erreichung eines Konsenses befördern, sie kann jedoch sicherlich als transparenter bezeichnet werden. Durch die Kommunikation mit den Medien ist die Arbeit in der Rürup-Kommission zwar auf der einen Seite erschwert worden, auf der anderen Seite aber ist die Öffentlichkeit auf diesem Wege für das Thema sensibilisiert worden. Dem demokratischen Gedanken der Informierung der Öffentlichkeit und ihrer Partizipation an politischen Entscheidungsfindungsprozessen entsprach die Rürup-Kommission eher, wohingegen die Diskussionen in der Hartz-Kommission – wenn überhaupt – nur sehr gefiltert nach außen drangen.

Neben der Einbeziehung der Öffentlichkeit erscheint auch das Beratungsverfahren in der Rürup-Kommission unter demokratischen Gesichtspunkten nicht allein als ineffektiv, sondern dem Streit um Grundsatzfragen angemessen. Die Debatte in der Kommission wurde bewusst angeheizt, was zu erheblichen Konflikten führte, die sich insbesondere an Sachthemen entzündeten, bei denen eine gemeinwohlorientierte Lösung nicht als bereits feststehend begriffen werden kann, sondern die erst entwickelt werden muss. Die breite Zusammensetzung der Rürup-Kommission, die als ein Faktor für die Uneinigkeit der Kommission genannt worden ist, bildete das Meinungs- und Interessenspektrum der repräsentierten Bevölkerung sehr viel genauer ab als die kleinere Hartz-Kommission, die praktisch nur aus professionellen Beratern und Unternehmensvertretern bestand. Die andere Zusammensetzung führte in der Rürup-Kommission zwangsläufig zu härteren Konfrontationen.

Im Fall der Hartz-Kommission hatte eine Person, die noch dazu mit der Führung des Gremiums betraut war, einen Kreis von Mitarbeitern um sich versammelt, in dem eine zielorientierte Ausarbeitung von gemeinsamen Vorschlägen sehr viel einfacher war. Es waren sogar Personen direkt mit der Ausformulierung der Vorschläge betraut, die nicht einmal Mitglieder der Kommission waren. Die offiziellen Mitglieder, in dieser Funktion von Amtswaltern eingesetzt und damit zumindest indirekt demokratisch legitimiert, haben in einer Grauzone weitere Mitarbeiter in die Kommissionsarbeit einbezogen. Diese „Zuarbeiter“ blieben im Dunkeln und waren als Verantwortliche nicht identifizierbar. Sie standen nicht explizit in der Pflicht gegenüber dem Bürger und mussten ihre Vorschläge auch nicht gegenüber den Betroffenen vertreten.

Das vielstimmige Ergebnis der Rürup-Kommission erscheint unter normativen Gesichtspunkten in einem anderen Licht als aus der Governance-Perspektive. Es ist Auf-

gabe der Politik, Wertentscheidungen zu fällen, also zwischen Handlungsoptionen zu entscheiden. Im Bereich der Krankenversicherung zeigt das Ergebnis der Rürup-Kommission deutlich, welche Rolle einem beratenden Gremium und welche den Entscheidungsträgern aus demokratietheoretischer Sicht zukommen sollte. Während die Experten sachverständig den Zusammenhang zwischen Ursachen und Wirkungen, Mitteln und Zielen aufzeigen und zwei Modelle zur Auswahl stellen können, ist es an der Politik, wertend die Ziele von möglichen Reformen festzulegen und das entsprechende, von Experten als probat befundene Mittel auszuwählen.

An dieser Auflistung von Unterschieden zwischen der Hartz- und der Rürup-Kommission zeigt sich, dass es gerade die effektivitätssteigernden Elemente der Hartz-Kommission sind, die gleichzeitig das Gremium unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten nicht nur positiv erscheinen lassen. Dabei bedingen sich das erhöhte Einflusspotential und die geringere demokratische Verfasstheit und Durchführung der Beratungen. Somit stehen das Demokratieprinzip und die Effektivität von Beratungsgremien in einem deutlichen Spannungsverhältnis.

6.2. „Gute Politikberatung“ – Balance der konkurrierenden Prinzipien

Je mehr ein Beratungsgremium die von der Politik intendierten Funktionen erfüllt, also als effektives Instrument politischer Steuerung wirkt, desto mehr werden normative, demokratietheoretische Ansprüche geschliffen. Umgekehrt betrachtet stellt sich bei erfolglosen Verhandlungen die Frage nach ausreichender demokratischer Legitimation nicht, da in einem solchen Fall kein starker Einfluss der Beratungen auf die politische Entscheidung, geschweige denn die Unmöglichkeit der Abweichung von Kommissionsvorschlägen angenommen werden kann. Dies sollte jedoch nicht zu dem Schluss führen, speziell effektiv arbeitende Expertengremien als Instrumente des Regierungshandelns insgesamt in Frage zu stellen, da sie eine Möglichkeit darstellen, in einer Situation erschwerter Steuerungsfähigkeit Blockaden aufzubrechen und völligen Stillstand zu verhindern, wie insbesondere das Beispiel der Hartz-Kommission zeigt. Bei deren Einsatz muss jedoch auf größtmögliche Transparenz geachtet werden, um Grauzonen zwischen formalen und faktischen Regelungen zu erhellen, um Einflussfaktoren ausmachen zu können und damit den faktischen Einfluss der Gremien kontrollierbar oder zumindest durchschaubar zu halten sowie um parallel die Informierung und den Willensbildungsprozess der Öffentlichkeit zu gewährleisten und zu unterstützen.

Für eine abschließende Bewertung des idealen Verhältnisses von Effektivität und demokratischer Verfasstheit müsste der tatsächliche Einfluss von Beratung geklärt werden, der sich im Umsetzungsprozess zeigt. Würde hierbei deutlich, dass die Kontrollinstanzen der Demokratie wirken, dass die Expertengremien lediglich beraten und auch faktisch nicht über Mitentscheidungsgewalt verfügen, so könnte überlegt werden, ob

dem Maßstab der Effektivität gegenüber den demokratischen Maßstäben der Öffentlichkeit, Beteiligung und Transparenz größeres Gewicht beigemessen werden kann, um die Erreichung effizienter Problemlösungen und die Funktionsfähigkeit des politischen Systems zu gewährleisten.

Es sollte also nicht lediglich auf eine Abschiebung von Verantwortung oder sogar eine Entmachtung des Parlaments hingewiesen werden, also nur am normativ-demokratischen Idealfall gemessen werden. Vielmehr ist die Entwicklung von Gütekriterien an Hand eines Vergleichs verschiedener Organisationsformen und Funktionstypen zu empfehlen, mit deren Hilfe sich good-practice-Beispiele einer Verbindung von Effektivität und Transparenz identifizieren lassen. Eine erste "Checkliste", die einen Überblick über zu bedenkende Fragen bei der Errichtung von Gremien durch staatliche Stellen bietet, wurde von Sommermann/Unkelbach (2001) aufgestellt. Für die Bewertung von „guten Beispielen“ ist allerdings die Klärung von Standards wichtig, an denen die Güte der Beratung gemessen wird. Auch hier besteht Bedarf, steuerungspolitische Erfordernisse und normative Ansprüche der Bürger sowie der Wissenschaft zu überdenken und ein angemessenes Verhältnis von Effektivitäts- und Transparenz- sowie Partizipationsanforderungen zu schaffen, da beide Ansprüche auf lange Sicht von einander abhängen. So kommt der Effizienz des politischen Systems für das Funktionieren der Demokratie und die Akzeptanz der demokratischen Staatsform durch den Bürger auch aus der normativen, demokratietheoretischen Perspektive eine eigene Bedeutung zu. Ebenso läuft die Politik durch den Einsatz fragwürdig legitimierter, aber effektiver Gremien Gefahr, die eigene Steuerungsfähigkeit durch eine mögliche Verselbständigung der Beratungsgremien zu beschneiden bzw. an Glaubwürdigkeit und öffentlicher Unterstützung zu verlieren, wenn sich die Bürger in ihren demokratischen Beteiligungs- und Mitspracherechten beschnitten sehen.

Ein Vergleich verschiedener Organisationstypen von Beratung unter den Gesichtspunkten der Vereinbarkeit von wertrationalen und zweckrationalen Gesichtspunkten könnte insbesondere mit Blick auf sich verändernde Mehrheitsverhältnisse in Bundesrat und Bundestag die Möglichkeiten und Grenzen „guter Politikberatung“, aber auch die tatsächlichen Hintergründe der Einbeziehung von Privaten in die Entscheidungsvorbereitung und -findung erhellen.

Während hier die These vertreten wurde, dass die Suche nach einem „nebenparlamentarischen“ Konsens den Handlungsbeschränkungen bestehender Verhandlungszwänge entspringt, erscheint die idealistisch anmutende Begründung der Regierung Schröder für den betonten Einsatz von Beratungsgremien mit Blick auf die Entwicklung der politischen Beratungsnachfrage weniger überzeugend. Bereits die Kritik am Vorgehen beim Einsatz der Hartz-Kommission, erst recht aber die Schwierigkeiten der Rürup-Kommission haben die Grenzen von Expertengremien verdeutlicht. Der Übergang zu direkten Parteiverhandlungen durch den „Jobgipfel“ zeigt an, dass das vom Bundes-

kanzleramt ausgerufene „dialogorientierte Politikmodell“ nicht in erster Linie zu mehr direkter Beteiligung führen soll, sondern dass es vorrangig um die Herstellung von Steuerungsfähigkeit geht. Somit kann der intendierte „gesellschaftliche Konsens“ als eine Vorstufe zu einer parteipolitischen Einigung angesehen werden, die aufgrund der Struktureigenschaften der politischen Systems erforderlich ist. Der Konsens ist damit eher Mittel zum Zweck der Regierbarkeit, nicht das höchste Ziel. Es ist daher davon auszugehen, dass ein Zugewinn an Steuerungsfähigkeit auf Bundesebene die Bedeutung der konsensorientierten Politik, und damit auch der Expertengremien relativieren würde. Die Bedeutung von Beratungsgremien, die gesellschaftlichen Ausgleich und Konsens suchen, hängt ab von dem Risiko möglicher Entscheidungsblockaden, die durch das Parteien- und Regierungssystem hervorgerufen werden.

7. Fazit

Abschließend lässt sich festhalten, dass gemessen an verfassungsrechtlichen Kriterien bei der Einsetzung der untersuchten Expertenkommissionen kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip besteht. Die Hartz- und die Rürup-Kommission können damit zwar als *formal* ausreichend legitimiert gelten, es sind jedoch offensichtliche Grauzonen zwischen offiziellen und tatsächlichen Regelungen feststellbar, innerhalb derer Kompetenzen – entgegen der formalen Ordnung – z.T. faktisch auf Private übergehen. Über diese Aufweichungen struktureller und institutioneller Regelungen auf der Organisationsebene hinaus besteht auch auf der Prozess-Ebene die Möglichkeit, dass sich die bloß beratende Teilhabe durch eine ausgeprägte Autoritäts- und Integrationsfunktion der Gremien zur faktischen Mitentscheidung verdichtet.

Die eingangs formulierte, demokratietheoretisch motivierte Kritik an Expertengremien ist allerdings selbst unter Anlegung politikwissenschaftlicher Legitimationsmaßstäbe pauschal nicht haltbar, da der Vergleich der untersuchten Gremien deutliche Unterschiede in Beratungsverfahren, Zusammensetzung und politischem Umgang und damit verbundenem Einflusspotential aufzeigte. Auf einer übergeordneten Ebene wurden die Erzielung gremieninternen Konsenses über das Ergebnis und die spontane Zustimmung aller Lager und der Öffentlichkeit als Einflussfaktoren für das Einflusspotential bzw. die Durchsetzungschancen ausgemacht, da von einem breit getragenen Beratungsergebnis nur schwer maßgeblich abgewichen werden kann. Es ist deutlich geworden, dass ein gewisses Maß an Ausgleich für erfolgreiche Beratungen nicht ausreicht – nur durch den Eindruck vollständigen Interessenausgleichs erfüllt ein Gremium den von der Regierung erwünschten Zweck: Insbesondere ein einstimmiges Ergebnis eines plural zusammengesetzten Gremiums öffnet ganz unmittelbar Reformfenster, erleichtert also die politische Entscheidung, da ein solches Ergebnis die Kompensation von Differenzen zwischen politischen Lagern, sowie zwischen betroffenen und beteiligten gesellschaftlichen

Gruppen wahrscheinlich erscheinen lässt. Die Chancen auf Einstimmigkeit sind dabei in einem homogen zusammengesetzten Gremium, das sich jedoch gleichzeitig nach außen als gesellschaftlich repräsentativ darstellt, sehr viel größer als in einem heterogenen, tatsächlich breit repräsentierenden Gremium.

Die politische Situation der blockierten Regierungsfähigkeit durch mangelnde parteipolitische Konkordanz sowie unzureichende Mehrheiten im Zwei-Ebenen-System motiviert dazu, auf der gesellschaftlichen Ebene stellvertretend Interessen zu verhandeln und das Ergebnis zusätzlich durch den Nimbus des Sachverständigen aufzuwerten. Breiter öffentlicher Rückhalt für das Beratungsergebnis sowie die gremieninterne Einbeziehung des Oppositionsklientels befördern auf diese Weise die aus der Steuerungsperspektive notwendige Zustimmung des politischen Gegners.

Nachgeordnet wirkten in den untersuchten Fällen folgende Faktoren auf Konsens und Akzeptanz und damit auf Interessenausgleich und Funktionserfüllung hin:

- Unmittelbarer politischer Handlungsdruck
- Öffentliche und politische Unterstützung
- Persönliche Managementfähigkeiten des Vorsitzenden
- Organisationsgewalt
- Steuerbarkeit (Größe, Zusammensetzung und Auftrag der Kommission)
- Kontrollierte Öffentlichkeit der Beratungen

Im Fall der Hartz-Kommission gelang es, Konsens zu erzielen und damit den intendierten Zweck der Regierung zu erfüllen. Es wurde deutlich, dass Einflusspotential oder Durchsetzungschancen der Gremienvorschläge als umso größer zu bewerten sind, je mehr ein Beratungsgremium den intendierten Zweck der Regierung erfüllt, je erfolgreicher oder effektiver es also gearbeitet hat. Entsprechend ist das Einflusspotential der Hartz-Kommission im Vergleich zur Rürup-Kommission als ausgeprägter zu bewerten, womit in diesem Fall die Frage nach Ausmaß und Legitimation des politischen Einflusses von Privaten seine Berechtigung erhält. Da die Vorschläge der Rürup-Kommission dagegen über sehr geringe Einflusschancen verfügen, stellt sich für diese Kommission die Frage nach politikwissenschaftlicher Legitimation, die über die verfassungsrechtlichen Fragen hinausgeht, nicht.

Um abschließend über die Mitentscheidungsmacht von Beratungsgremien zu urteilen und Maßstäbe guter Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Legitimations- und Effektivitätsansprüchen zu entwerfen, müssten weitere vergleichende Fallstudien erar-

beitet werden, die sowohl die Organisation und den Beratungsprozess als auch den Implementationsprozess und damit den Umsetzungsgrad sowie den parlamentarischen Entscheidungsprozess, also die tatsächliche Wirkung von Kommissionsberatungen, analysieren. Auf diesem Wege ließe sich ein Kategoriensystem weicher, auf faktischen Einfluss hinwirkender Faktoren erstellen, mit Hilfe dessen die Beobachtung und Kontrolle, aber auch funktionale Analyse von Beratungsgremien systematisiert werden könnten.

Literaturangaben

- Adam, K. (2001): Die Herrschaft der Kommissionen. *Die Welt*, (08.08.), 3
- Beine, M. (1997): Bürger und Fachleute an einem Tisch – Zum Verhältnis von Demokratietheorie und Expertentum. In: Kerner, M. (Hrsg.): *Aufstand der Laien. Expertentum und Demokratie in der technisierten Welt*. Aachen: Thouet
- Böhret, C. (1997). Reformen im Staat mittels Politikberatung? In: Blöcker, A., Heyder, U. & Mangels-Voegt, B. (Hrsg.). *Beiträge zur Politikwissenschaft*, (68). Frankfurt/Main: Peter Lang Verlag
- Bora, Alfons (2002): Ökologie der Kontrolle. Technikregulierung unter der Bedingung von Nicht-Wissen. In: Engel, C., Hoffmann, J. & Schulte, M. (Hg.): *Wissen, Nicht-Wissen, unsicheres Wissen*. Baden-Baden: Nomos, 253-275
- Bontrup, H.-J. & Marquart, R.M. (2003): Hartz und die vulgär neoliberale Ideologie des Arbeitsmarktes. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, (2), 93-110
- Brohm, W. (1987): Sachverständige Beratung des Staates. In: Isensee, J. & Kirchhof, P. (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: Müller Juristischer Verlag
- Bundesgesetzblatt (1994): Gesetz über die Berufung und Entsendung von Frauen und Männern in Gremien im Einflussbereich des Bundes. (Bundesgremienbesetzungsgesetz – BGremBG). Teil I 1413
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (2002): *Bericht der Kommission ‚Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘*. Abteilung Öffentlichkeitsarbeit des BMA
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) (2003): *Bericht der Kommission ‚Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme‘*. Öffentlichkeitsarbeit des BMGS
- Czada, Roland (2000): Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In: Holtmann, E. & Voelzkow, H. (Hg.): *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Deupmann, U., Neukirch, R. & Sauga, M. (2002): ‚Alle müssen mithelfen‘. *Der Spiegel*, (27), 20-23
- Engelen-Kefer, U. & WieseHügel, K. (Hrsg.) (2003): *Sozialstaat – solidarisch, effizient, zukunftssicher*. Hamburg: VSA-Verlag
- Fertig, M. (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ein umfassendes Evaluationskonzept. Berlin: Duncker und Humblot
- Fuchs, M. (2002): Die Rätorepubliken. *Süddeutsche Zeitung*, (08.01.), 5
- Gerntke, A., Kluge, J., Trost, A. & Trube, A. (2002): Hart(z) am Rande der Seriosität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und –gestaltung? Kommentare und Kritiken. Münster: Lit.
- Groß, T. (1999): Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. Tübingen: Mohr Siebeck

- Groß, T. (2001): Gremienwesen und demokratische Legitimation. In: Sommermann, K.-P. (Hrsg.): Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung am 27./28.04.2000 in Speyer. Berlin: Duncker & Humblot
- Hammerstein v., K & Neubacher, A. (2003): Außer Kontrolle. *Der Spiegel*, (14), 150-151
- Hammerstein v., K. & Sauga, M. (2002): Zuckerbrot und Peitsche. *Der Spiegel*, (26), 22-32
- Hartz, P. (2002a): ‚Ich bin ein Überzeugungstäter‘. Interview mit Peter Hartz. *Der Spiegel*, (26), 36-38
- Hartz, P. (2002b): ‚Mein Part ist erfüllt‘, Interview mit Peter Hartz. *Der Spiegel*, (48), 31-33
- Heinze, R.G. (2002): *Die Berliner Räte-Republik. Viel Rat-wenig Tat?* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Heinze, R.G. (2004): Verwissenschaftlichung der Politik? Zur neuen Rolle von Expertenkommissionen. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, (1-2), 51-55
- Hildebrandt, T. (2003): Die Reform-Attrappe. *Der Spiegel*, (16), 60-62
- Hoffmann, A. (2003a): Zwei Professoren, drei Meinungen. *Süddeutsche Zeitung*, 10.04., 4
- Hoffmann, A. (2003b): Einmal richtig austoben. Wie Mitglieder der Rürup-Kommission den Aufstand proben. *Süddeutsche Zeitung*, (07.05.), 21
- Hoffritz, J. & Niejahr, E. (2003): Das Kreuz mit dem Y. *Die Zeit*, (37), [Online], <http://www.zeit.de/2003/37/Gesundheit>, (07.07.2004)
- Hoffritz, J. (2002): Ein Rat für jede Lebenslage. *Die Zeit*, (51), [Online], http://www.zeit.de/2002/51/R_9frup-Kommission, (09.08.2004)
- Krohn, Wolfgang (2001): Knowledge societies. In: Smelser, N.J. & Baltes, P.B. (Hg.): *Internationale Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam, New York: Elsevier, 8139-8143
- Leersch, H.-J. (2001): Diagnose: Kommissionitis. *Die Welt*, (08.08.), 3
- Leggewie, C. (2000): Herrschaft per Konsens. *Die Woche*, (18.08.)
- Lehmbruch, Gerhard (1998): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, 2. Aufl.
- Mehde, V. (2002): Kooperatives Regierungshandeln. Verfassungsrechtslehre vor der Herausforderung konsensorientierter Politikmodelle. In: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 127, 655-683
- Meyer, T. (2001): Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Murswiek, A. (1994): Wissenschaftliche Beratung im Regierungsprozeß. In ders. (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*. Opladen: Leske und Budrich

- Niejahr, E. (2002a): Mit Charme, Chuzpe und Charisma. Wie die Hartz-Kommission zum Konsens fand. *Die Zeit*, (34), [Online], http://www.zeit.de/archiv/2002/34/200234_hartz-papier.xml, (06.07.2004)
- Niejahr, E. (2002b): Der Ausputzer; Kein anderer Wissenschaftler hat so viel Einfluss wie Bert Rürup. *Die Zeit*, (47), [Online], <http://www.zeit.de/archiv/2002/47/BertRrup>, (06.07.2004)
- Papier, H.-J. (2003): Reform an Haupt und Gliedern. Eine Rede zur Selbstentmachtung des Parlaments. Rede zum Jahresempfang der evangelischen Akademie Tutzing am 30.01.2003.
[Online] <http://www.ev-akademie-tutzing.de/doku/aktuell/upload/Jahresempfang03.htm>, (09.07.2004)
- Prantl, H. (2001): Schröders Räterepublik. *Süddeutsche Zeitung*, (19.05.), 4
- Ramsauer, P. (2000): Wider die Kommissionitis. *Die Welt*, (04.07.), [Online] <http://www.welt.de/daten/2001/0/08/0808de2/3266.htx>, (09.07.2004)
- Rürup, B. (2002): ‚Ich habe Läuse im Bauch‘. Interview mit Bert Rürup. *Der Spiegel*, (47), 112-117
- Rudzio, W. (2001): Transparenz und Effizienz. Entscheidungen im demokratischen Verfassungsstaat. In Dicke, K. (Hrsg.): *Politisches Entscheiden*. Baden-Baden: Nomos
- Schäfer, U. & Hoffmann, A. (2003): Die Geschwätzigkeit der Professoren. Fast jede Woche sickern neue Reformvorschläge aus der Rürup-Kommission an die Öffentlichkeit. *Süddeutsche Zeitung*, (28.08.), 2
- Scharpf, Fritz W. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern? *MPIfG-Working Paper* (3)
- Schmid, G. (2003): Gestaltung des Wandels durch wissenschaftliche Beratung. Das ‚Bündnis für Arbeit‘ und die Hartz-Kommission. In: Range, S. & Schmid, G. (Hrsg.): *Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ein Werkstattbericht*. Münster: Waxmann
- Schmid, Günther 2005: Der Blick über den Tellerrand. In: *Frankfurter Rundschau*, (18.06.), [Online] http://www.fr-aktuell.de/ressorts/nachrichten_und_politik/dokumentation/?cn=689713 (18.06.2005)
- Siefken, S. (2003): Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (3), 483-504
- Sommermann, K.-P. (2001): Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung – eine Einführung. In: Ders. (Hrsg.): *Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung am 27./28.04.2000 in Speyer*. Berlin: Duncker & Humblot
- Sommermann, K.-P. & Unkelbach, A. (2001): Fragenkatalog zur Errichtung von Gremien, welche der Einbeziehung Privater in staatliche Entscheidungsverfahren dienen (Gremien-Checkliste). In: Sommermann, K.-P. (Hrsg.): *Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung am 27./28.04.2000 in Speyer*. Berlin: Duncker & Humblot

- Steinmeier, F.W. (2001a): Abschied von den Machern. Wie das Bündnis für Arbeit die Erneuerung schafft – durch Konsens. *Die Zeit*, (11), [Online] http://www.zeit.de/archiv/2001/10/200110_essay.steinmeier.xml, (01.03.2004)
- Steinmeier, F.W. (2001b). Konsens und Führung. In: Machnig, M. und Müntefering, F. (Hrsg.): *Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert*. Berlin: Vorwärts Verlag
- Trube, A. & Wohlfahrt, N. (2002): ‚Die Arbeitslosen halbieren‘. Zur fachlichen und wissenschaftlichen Qualität wohlfeiler Reformkonzepte der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik, *Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft (spw)*, (127), 20-23
- Unkelbach, A. (2001): Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien – empirische und rechtliche Eckdaten des deutschen Gremienwesens auf Bundesebene. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
- Voigt, R. (1995a): Der kooperative Staat. Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus. In: Ders (Hrsg.): *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?* Baden-Baden: Nomos
- Voigt, R. (1995b): Der kooperative Staat – Krisenbewältigung durch Verhandlung? In: Ders. (Hrsg.): *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?* Baden-Baden: Nomos.