

Eine Innenansicht der Bundestages-Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“

Henrik Enderlein

Kernaussagen

Die 2010 eingesetzte Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ des Deutschen Bundestags hat ein großes Penum zu bewältigen bis zur kommenden Bundestagswahl. In seiner paritätischen Zusammensetzung aus Parlamentariern und Sachverständigen kann es der Kommission gelingen, eine breite Fachexpertise in den politischen Prozess einfließen zu lassen. Noch ist nicht abzusehen, ob der Abschlussbericht im Konsens oder im Konflikt entstehen wird.

Der Einsetzungsbeschluss des Deutschen Bundestags umfasst fünf Seiten. Er beschreibt detailliert die Aufträge an die Enquete-Kommission und wurde als parteiübergreifender Text auf gemeinsamen Antrag der CDU/CSU, SPD, FDP und B'90/DIE GRÜNEN beschlossen. Die Aufgabenbeschreibung endet mit folgender Formulierung: „Die Enquete-Kommission soll aus den gewonnenen Erkenntnissen konkrete Handlungsempfehlungen entwickeln. Sie soll Wege aufzeigen, wie die Ansätze zu nachhaltigem Wirtschaften in der Sozialen Marktwirtschaft weiter umfassend und konsequent gestärkt werden können, Wege zu einem tragfähigen Wohlstand und gesellschaftlichem Fortschritt weisen und Schritte hin zu einem nachhaltigen Wirtschaften definieren, das ökonomische, ökologische und soziale Zielvorstellungen verstärkt in Einklang bringt.“ Soweit das Ziel.

Wie aber kann es einem politikberatenden Gremium gelingen, den notwendigen Verdichtungsprozess von solch vielschichtigen und oft diffus formulierten Fragen oder Überlegungen hin zu politisch umsetzbaren Empfehlungen vorzunehmen?

Die Zusammensetzung

Natürlich sind Zusammensetzung und interner Aufbau entscheidende Erfolgsfaktoren. In der Geschäftsordnung des Bundestags ist noch die Sollbestimmung enthalten, Enquete-Kommissionen auf 9 Mitglieder zu beschränken, ergänzt durch mindestens ein Mitglied jeder Fraktion. Nur in den ersten Legislaturperioden wurde diese Vorgabe noch respektiert, seitdem sind die Kommissionen stetig gewachsen. Seit der Mitte der 1990er Jahre scheint es zudem eine ungeschriebene Regel zu sein, Enquete-Kommissionen paritätisch mit Mitgliedern des Bundestags und Sachverständigen zu besetzen.

Die „Wachstums-Enquete“ hat 34 Mitglieder und ist damit neben der Kommission zum Thema „Internet und digitale Gesellschaft“, die im Frühjahr 2010 eingesetzt wurde, die bislang größte Kommission. 17 Mitglieder des Bundestags (6 von der CDU/CSU, 4 von der SPD, 3 von der FDP sowie je zwei von Bündnis 90/Die Grünen und Linke) arbeiten mit 17 Sachverständigen zusammen, die – so der Einsetzungsbeschluss – „im Einvernehmen der Fraktionen“ benannt werden. Faktisch erfolgt die Auswahl jedoch durch die Fraktionen, nach dem gleichen Schlüssel wie bei den Mitgliedern des Bundestags. Diese Praxis führt dazu, dass eine inhaltliche Nähe zwischen einzelnen Sachverständigen und den politischen Fraktionen von vornherein gegeben ist bzw. Sachverständige auch gerade deshalb ausgewählt werden, weil sie bestimmte Positionen vertreten. Andererseits müssen die Sachverständi-

Der Auftrag

Im parlamentarischen Prozess sind sie Sonderlinge: Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestags werden eingerichtet zur „Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe“. So steht es in § 56 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags. Enquete-Kommissionen bringen Sachverständige und Bundestagsabgeordnete für einen begrenzten, aber immer mehrjährigen Zeitraum zusammen. Mit 26 unterschiedlichen Themen haben sie sich seit 1969 beschäftigt, als dieses Instrument der parlamentarischen Arbeit neben den ständigen Ausschüssen und den Untersuchungsausschüssen eingeführt wurde. Wolfgang Ismayer beschrieb Enquete-Kommissionen des Bundestags einmal als „intensivste Form direkter Politikberatung“ (Ismayer, 1996).

Am 17. Januar 2011 hat sich die jüngste Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags konstituiert. Der offizielle Titel ist so umfassend und sperrig wie die Aufgabenstellung selbst: „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Im Kontext der Finanzmarktkrise sind an vielen Stellen in Gesellschaft und Politik Fragen formuliert worden, die um dieses Themenspektrum kreisen: Welche Art des Wachstums ist die richtige? Wie hängen Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität zusammen? Wie sollte Wachstum gemessen werden? Ist das Bruttoinlandsprodukt noch der richtige Indikator? Wie kann staatliches Handeln die richtigen Formen von Wachstum fördern? Diese Liste der Fragen könnte lange fortgeschrieben werden. Aber letztlich stehen alle diese Fragen stellvertretend für ein weit verbreitetes Bedürfnis nach einem grundsätzlichen Klärungsbedarf zu genau dem Themenkomplex, den der Titel der Enquete-Kommission umreißt.

gen nicht an die Parteien gebunden sein und nehmen formal als unabhängige Mitglieder an der Enquete-Arbeit teil.

In den Arbeitsabläufen ist offensichtlich, dass die Arbeit in einer Enquete-Kommission sich deutlich an den Gepflogenheiten der Ausschussarbeit im Bundestag orientiert. Jede Fraktion bestimmt Obleute. Die Sachverständigen sind an der Auswahl der Obleute nicht beteiligt. Gleichzeitig ist die Obleute-Besprechung ein zentraler Bestandteil in der Entscheidungsfindung der Kommission, an dem die Sachverständigen also nur mittelbar (nämlich über die Obleute derjenigen Fraktionen, von denen sie ernannt sind) beteiligt sind. Auch einige Symbole sind eindeutig: Die Sitzordnung im Plenum der Wachstums-Enquete ordnet die Sachverständigen den Fraktionen zu, von denen sie ausgewählt worden sind, anstatt sie als einheitliche Gruppe zu platzieren.

Insgesamt überwiegen aber die Vorteile dieser hybriden Konstruktion, die politische Nähe und Unabhängigkeit miteinander kombiniert. Es entstehen in der Wachstums-Enquete sowohl Situationen, in denen die Expertise der externen Mitglieder in den Dienst einer inhaltlich fundierten politischen Auseinandersetzung gestellt wird, als auch Situationen, in denen die Diskussionslinie zwischen den Sachverständigen und den politischen Vertretern verläuft.

Die ersten Schritte

Bei der Wachstums-Enquete hat sich die Vielschichtigkeit der Themen, Besetzungen und Interessen schon in den ersten Monaten gezeigt. Die Arbeit an Indikatoren zur Messung von Wachstum erfolgt parteiübergreifend konstruktiv und hoch konsensorientiert. Die Arbeit an den Fragen zum Stellenwert von Wachstum in der Gesellschaft und zur Frage, wie viel und welches Wachstum notwendig ist, ist dagegen stärker von inhaltlichen Debatten geprägt. Eine solche Kombination ist wünschenswert und kann gerade in der Anfangsphase der Enquete-Arbeit zur Verschränkung von politischer Arbeit und wissenschaftlicher Expertise beitragen. Wichtig ist nur, dass am Ende ein in den politischen Prozess einbringbarer Endbericht steht.

Denn die Stunde der Wahrheit einer Enquete-Kommission schlägt in der Endphase ihres Mandats. Die Geschäftsordnung des Bundestages fordert jede Enquete-Kommission auf, ihren Bericht „so rechtzeitig vorzulegen, dass bis zum Ende der Wahlperiode eine Aussprache darüber im Bundestag stattfinden kann“. Diese eindeutige Festlegung führt zu einer funktional angelegten Politisierung der Arbeit einer jeden Enquete-Kommission: Der Abschlussbericht muss zwangsläufig im Wahlkampf vorgelegt werden. Eine Ausnahme von dieser Regel kann aber entstehen, wenn eine Enquete-Kommission zum Ende der Legislatur einen Zwischenbericht vorlegt, auf dessen Grundlage dann eine Weiterführung der Enquete-Arbeit nach den Wahlen erfolgt (so arbeitete die Kommission zum Thema demographischer Wandel über einen Zeitraum von sieben Jahren in der 12., 13. und 14. Wahlperiode).

Eine große Kommission wie die Wachstums-Enquete wird von vornherein versuchen, die vielen unterschiedlichen Fragen

nicht im Plenum zu behandeln, sondern in Arbeitsgruppen auszugliedern. Die Plenumssitzungen sind öffentlich und finden ein- bis zweimal im Monat statt. Die zusätzlich gebildeten fünf „Projektgruppen“ treffen sich häufiger. Ihre Aufgabenbeschreibung geht aus dem Einsetzungsbeschluss des Bundestags hervor, der den Auftrag an die Gesamt-Enquete in fünf Punkte unterteilt hat: (1) Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft, (2) Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikators, (3) Wachstum, Resourcenverbrauch und technischer Fortschritt – Möglichkeit und Grenzen der Entkopplung, (4) Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik, (5) Arbeitswelt, Konsumverhalten und Lebensstile. Jede dieser fünf Projektgruppen wird von einem Mitglied des Bundestags geleitet.

Die Arbeit in den Projektgruppen ist zentral. Grundsätzlich gilt, dass der „Schatten des Abschlussberichts“ von vornherein auf der gesamten Arbeit der Enquete-Kommission ruht, das gilt auch für die Projektgruppen. Eine zielführende Debatte auf der Ebene der Projektgruppen kann aber gleichzeitig eine wichtige Grundlage für den Abschlussbericht sein. Wer Abschlussberichte anderer Kommissionen durchblättert, wird schnell feststellen, dass es Kommissionen gab, die am Ende einen weitgehend gemeinsam getragenen Text vorlegen konnten und Kommissionen, deren Inhalt mit Minderheitsvoten gespickt war.

Ein Ausblick

Welchen Weg die Arbeit der Wachstums-Enquete einschlagen wird, ist heute noch nicht abzusehen. Klar ist, dass das Thema nach der Finanzmarktkrise und auch nach der Erdbebenkatastrophe von Japan mit seinen Implikationen für die Energie-debatte, ein politisch sensibles Thema ist. In vielen Teilen der Gesellschaft hat Wachstumsskepsis Hochkonjunktur. Immer mehr Menschen scheinen Gefallen zu finden an der Idee eines Wohlstands ohne Wachstum bei gleichbleibender Lebensqualität. Dementsprechend groß ist das öffentliche Interesse an der Arbeit der Kommission.

Hier liegt die Herausforderung für die Arbeit in der Kommission. Es muss darum gehen, die Erwartungen an die Kommission wieder auf den Boden der Tatsachen zurückzuholen und die Debatte nicht zu sehr zu vereinfachen. Der Wunsch vom Wohlstand ohne Wachstum bei gleichbleibender Lebensqualität ist nur sehr schwer zu realisieren – wenn überhaupt. Gerade aus Sachverständigensicht ist wichtig zu vermitteln, dass diesem Wunsch die aus wirtschaftspolitischer Sicht trügerische Annahme zugrunde liegt, Wachstum könne von der Politik je nach Bedarf wie ein Wasserhahn auf- und zugeschaltet werden. Dabei schafft Politik nur die Rahmenbedingungen und damit Anreizstrukturen, innerhalb derer sich langfristige Wachstumsprozesse (oder auch Zerstörungs- oder Stagnationsprozesse) entwickeln.

Auch eine vermeintliche Zuspitzung der Debatte auf die Frage, ob wir Wachstum wollen oder nicht, dürfte für die Kommission letztlich nicht zielführend sein. Vielmehr geht es darum zu erörtern, welches Wachstum das richtige ist und wie

es langfristig befördert werden kann, also welche konkreten Grenzen oder Anreize von den politischen Entscheidungsträgern als Leitplanken für die Ausrichtung von Wachstumsprozessen gesetzt werden.

Aber selbst eine Versachlichung der Diskussion wird nicht vermeiden können, dass dieses politisch so wichtige Thema am Ende auch politisch behandelt werden wird. Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ des Deutschen Bundestags ist in jedem Fall das richtige Forum, um den Brückenschlag zwischen Wissenschaft und Politik zu diesem Thema zu versuchen. Ob der Versuch gelingt, wird sich zeigen. Jetzt ist die Kommission in ihrer Gesamtheit in der Bringschuld.



Henrik Enderlein ist Professor für politische Ökonomie und Vizedekan an der Hertie School of Governance. Er ist Mitglied der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ des Deutschen Bundestags, Email: enderlein@hertie-school.org

Literatur

Wolfgang Ismayer (1996). Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestags. In *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27/1996.

Public Administration: Underperforming or Underanalyzed?

Mark T. Fliegauf

Kernaussagen

Conventional wisdom presumes that public administration lags behind private organizations in both effectiveness and efficiency. Several causal mechanisms for this underperformance have been advanced, including the sourcing of its workforce, the lack of competitive pressures and its ineffectual organizational design. Perhaps the most compelling causal pathway points to an innovation deficit for civil service's comparative disadvantage. Yet, the public sector reforms under New Public Management may seriously hinder rather than improve public administration's long-term efficiency by eliminating innovation capacities. Due to the dearth of comprehensive, large-scale analyses, however, the verdict that public sector bureaucracies are underperforming must be taken with caution.

governance and embody the core principles of New Public Management (NPM) reforms, which have been widely adopted by OECD countries since the 1980s and 1990s. Guido Bertucci, Director of the Division for Public Economics and Public Administration of the United Nations, recently emphasized that “redesigning the State for the tasks of the 21st century does not imply ‘big government’ but rather stress on competence and quality of performance in the discharge of functions, which represent the core of the responsibilities of modern states” (quoted in Kamarck, 2003, p. 2).

The following paragraphs will examine the main theoretical arguments supporting the notion that public administration underperforms and stands at a comparative disadvantage to the private sector. Operating at different levels of analysis, the arguments point to qualitative differences in the workforce (individual level), inadequate competitive pressures (system level) and excessive departmentalization and inertia (organizational level). The most convincing argument combines elements from all three as it highlights a lack of innovative ability within public services. In this regard NPM programs might surprisingly hinder rather than improve organizational performance of the civil service.

1 The Efficiency Divide: Myth or Reality?

According to conventional wisdom, public administration¹ underperforms. Whereas private organizations are regarded as lean, productive and well-oiled machines, the public sector is perceived as bloated, sluggish and inefficient. Thus, it is not surprising that trust in German civil service hovers around a mere 50 percent, barely exceeding that in political institutions like Parliament (see Rölle, 2009, p. 231). Yet effectiveness and efficiency constitute important normative goals of democratic

¹ I use the terms „public services“, „civil service“, „public sector“ and „public administration“ interchangeably.