

Einleitung

In einer Verhandlungsdemokratie wie der Bundesrepublik Deutschland ist das Erreichen von Konsens von zentraler Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des politischen Systems. Die verflochtenen politischen Strukturen und die begrenzte parteipolitische Konkordanz rufen Verhandlungszwänge hervor, denen durch Koordination auf verschiedenen Ebenen und in zahlreichen Arenen begegnet wird. Angesichts des hohen Verhandlungsbedarfs wird versucht, Interessenkonflikte auszugleichen, indem verschiedenste, auch gesellschaftliche Akteure in die Politikformulierung eingebunden werden. Arenen der Konsenspolitik sind neben formalen parlamentarischen Mittlerinstitutionen wie dem Vermittlungsausschuss auch informellere, außerparlamentarische Institutionen des Konfliktmanagements, für die politikberatende *Expertengremien* ein Beispiel sind. Diese ‚Konsensrunden‘ aus staatlichen und verschiedenen privaten Akteuren werden von der Regierung mit dem Auftrag eingesetzt, stellvertretend Interessen und Konflikte auszugleichen und so ein möglichst breites Einvernehmen über politische Handlungskonzepte zu erzielen.

Ein erster Blick auf die Entscheidungen von Expertengremien der letzten Bundesregierungen führt nun zu dem Ergebnis, dass die Erreichung von Konsens augenscheinlich die Regel ist.¹ All diese Gremien scheinen den Zweck zu erfüllen, zu dem sie eingesetzt wurden. Dies ist zunächst erstaunlich, wird doch unter ‚Konsens‘ gemeinhin eine einvernehmliche, einstimmige Entscheidung verstanden, deren Erreichung hohe Entscheidungskosten erzeugt.² Der Regelfall konsensualer Ergebnisse könnte den Schluss nahelegen, dass alle diese Gremien erfolgreich sind. Viel wahrscheinlicher – und, wie gezeigt wird, auch zutreffend – ist jedoch die Vermutung, dass diese Konsense sich nicht alle auf dem gleichen Niveau bewegen, sondern sich qualitativ unterscheiden.

¹ Die Basis dieser Feststellung bietet die Analyse der Verhandlungsergebnisse von 17 ad hoc zur Entwicklung von Handlungsempfehlungen auf Bundesebene eingesetzten und auch mit Interessenvertretern besetzten Expertengremien, die zwischen 1998 und 2009 gearbeitet haben. Von den auf ihr Verhandlungsergebnis hin untersuchten Expertengremien erreichte nur eines keinen Konsens, da es nach der ersten Sitzung aufgelöst wurde (vgl. genauer Kap. 2.4 und 2.5.2). Fand Interaktion statt, so erreichten die Gremien nicht nur eine kollektive, sondern sogar eine konsensuale Entscheidung.

² Vgl. James Buchanan und Gordon Tullock (1962), Burkard Eberlein und Edgar Grande (2003), Adam Przeworski (2006) sowie ausführlich Kap. 3.1.

Bei genauerer Betrachtung der empirischen Verhandlungsprozesse zeigt sich, dass diese einem spezifischen Entscheidungsverfahren folgen, innerhalb dessen Entscheidungen passiv, durch das Ausbleiben offener Gegenwehr getroffen werden und formale Abstimmung in der Regel ausbleibt. Dieses *Konsensverfahren* produziert Verhandlungsergebnisse mit variierenden Zustimmungsgraden. Diese reichen von der informierten Zustimmung aller Teilnehmer (‘informed consent’) bis zu verschiedenen Graden des faktischen Mehrheitsentscheids, die unter dauerhaftem Ausschluss von Verhandlungsteilnehmern zustande kommen. Konsens ist also keineswegs mit Einstimmigkeit gleichzusetzen, sondern als Entscheidung ohne Gegenstimmen zu verstehen.³

Der in den Gremien angewandte Konsensmodus muss von anderen Entscheidungsmodi abgegrenzt und als distinktes Phänomen verstanden werden, welches nach eigenen Regeln funktioniert. Dass dies bisher in der Wissenschaft kaum Berücksichtigung findet, mag nicht zuletzt mit der üblicherweise informellen Anwendung des Konsensverfahrens zusammenhängen. Die vorliegende Arbeit arbeitet den Kern des Entscheidungsverfahrens heraus und verdeutlicht seine Funktionsweise. Der Fokus auf das Konsensverfahren soll das Verständnis von Verhandlungsprozessen erleichtern, indem er eine realistischere und informiertere Analyse der Funktionsweise, aber auch der legitimatorischen Potentiale und Schwächen von Verhandlungsprozessen erlaubt. Die sich dabei herauskristallisierende abgestufte Zustimmung wirft insbesondere folgende Fragen auf: Wie gelingt es, informierte oder ‘starke’ Zustimmung zu erreichen, welche sich durch besonders breite Akzeptanz und erfolgreichen Interessenausgleich und ein entsprechend höheres Legitimationsniveau auszeichnet? Wie kommt es dagegen zu ‘selektiver’ oder ‘schwacher’ Zustimmung, die mit mangelndem Konfliktaustrag, verminderter Folgebereitschaft und einer Ungleichbehandlung der Teilnehmer einhergehen dürfte? Welche Konsequenzen hat diese Ungleichbehandlung u.a. für das Verantwortlichkeitsprinzip, welche Machtstrukturen offenbart sie und warum wurde sie in Kauf genommen? *Auf welchen Wegen wird also starke, auf welchen Wegen schwache Zustimmung erreicht und wie sind diese Prozesse jeweils normativ zu bewerten?* Das übergeordnete Erkenntnisziel der Studie liegt in der Erklärung des Erreichens von Konsens bzw. unterschiedlicher Konsensergebnisse.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile: In Teil I wird die methodische und theoretische Herangehensweise entwickelt, Teil II beinhaltet die Ergebnisse der

³ Wie noch genauer dargelegt wird, ist mit dem formalen Einstimmigkeitsprinzip die Gleichberechtigung aller Teilnehmer und daher ein effektives individuelles Stimm- und Vetorecht verbunden. Daraus folgt, dass eine Entscheidung nur zustande kommt, wenn alle Teilnehmer ihr aktiv zustimmen. Eine Entscheidung nach dem Konsensprinzip dagegen ist lediglich dadurch charakterisiert, dass kein offener Dissens ausgedrückt wird.

empirischen Fallstudien und Teil III widmet sich daraus hervorgehenden normativen Fragen.

Zunächst werden in Kapitel 1 die Problemstellung und der Untersuchungsgegenstand des Expertengremiums genauer beschrieben. Daraufhin wird die eigene, an die Konsens- und Verhandlungsforschung anknüpfende Forschungsperspektive, das Erkenntnisziel und die theoretische Herangehensweise entwickelt und es werden Begrenzungen der Studie verdeutlicht.

Kapitel 2 stellt das methodische Vorgehen der Untersuchung dar. Zu Beginn des Kapitels wird die Leitfrage nach Erklärungen verschiedener Zustimmungsggrade zu Konsensergebnissen in ein Netz an Forschungsfragen aufgegliedert. Im Anschluss wird das Untersuchungsdesign präzisiert: Die vergleichende Fallstudie verknüpft Fall- und Variablenorientierung miteinander, basiert also auf detaillierten Einzelfallanalysen, deren Merkmale als abstrakte Variablen gefasst und miteinander verglichen werden. Neben den Erhebungs- und Auswertungsmethoden und dem Forschungsprozess selbst, werden die Fallauswahl nach abhängiger Variable und die Auswahl der unabhängigen Variablen erläutert. Diese Erklärungsfaktoren stützen sich auf verhandlungstheoretische Annahmen und fokussieren auf die Mesoebene der Organisationsform Expertengremium und des Verhaltens komplexer Akteure.

Kapitel 3 und 4 dienen der theoretischen Herleitung und Operationalisierung der Variablen. In Kapitel 3 wird zunächst der Konsensmodus theoretisch genauer gefasst und daraufhin die Operationalisierung der abhängigen Variablen ‚Zustimmung‘ entwickelt. In Kapitel 4 werden die unabhängigen Variablen theoretisch hergeleitet und mit einer vermuteten Wirkrichtung verbunden.

Der II. Teil der Arbeit beschreibt zunächst die Ausprägungen der abhängigen Variablen ‚Zustimmung‘ für alle empirischen Fälle (Kap. 5). Auf dieser Basis können zwei kontrastierende Fallgruppen gebildet werden: Als Fälle, die starke, informierte Zustimmung erzielt haben, werden der *Integrationsgipfel*, der *Innovationskreis berufliche Bildung* und die *Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsplatz* („Hartz-Kommission“) untersucht. Fallbeispiele, die durch Teilnehmerausschluss schwache Zustimmung erreichten, sind demgegenüber der *IT-Gipfel*, die *Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft* und die *Kommission Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme* („Rürup-Kommission“).

Auf der Grundlage dieser Differenzierung empirischer Konsensergebnisse werden die einzelnen Verhandlungen analysiert; Kapitel 6 umfasst die Fälle mit starker, Kapitel 7 die Fälle mit schwacher Zustimmung. Diese Analysen beschreiben zunächst jede Kategorie einzeln und verdichten diese Ergebnisse dann in Einzelfallfazits.

Kapitel 8 führt die Fallanalysen zusammen und prüft systematische Variationen zwischen den Variablen, um diese Muster durch Rückgriff auf die Einzelfälle und die theoretischen Überlegungen zu erklären, also die zentralen Erklärungsfaktoren für die Erreichung starker bzw. schwacher Zustimmung in den betrachteten Fällen herauszuarbeiten. Im Ergebnis kann gezeigt werden, dass die Reichweite der Verhandlungsergebnisse mit der Zustimmung in einem Zielkonflikt steht, aus dem sich ein Trade-off-Mechanismus ergibt. Die ‚strukturelle Spannung‘ oder Konflikthaftigkeit der Gremien legt einen Verhandlungspfad an, der eines dieser Ziele wahrscheinlicher macht. Die Verhandlungsleitung schließlich kann diese beiden Logiken aufbrechen.

Auf Basis dieser zentralen Erklärungsfaktoren und dem Zustimmungsggrad lassen sich zwei typische Verhandlungsdynamiken konturieren: inklusive Verhandlungen, die von starker struktureller Spannung geprägt sind und sich durch hohe Zustimmung sowie geringe Reichweite auszeichnen und exklusive Staatswirtschaftsverhandlungen, die unter Bedingungen schwacher struktureller Spannung geringe Zustimmung und weitreichende Verhandlungsergebnisse erzielen. Agiert die Verhandlungsleitung als Moderator und Lenker und leitet einen aktiven Konfliktaustrag an, so ist es möglich, den strukturell angelegten Verhandlungspfad zu verlassen, sowohl weitreichende als auch breit akzeptierte Problemlösungen zu erzielen und damit zwei fundamentale Qualitätsmerkmale politischer Entscheidungen zu erfüllen.

In Teil III werden die Verhandlungsprozesse unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten betrachtet. Der Fokus liegt dabei auf der legitimatorischen Achilles-Ferse ausgehandelter Politik – den Input-Kriterien der Partizipation und Verantwortlichkeit. Hier wird insbesondere der Verhandlungstyp des exklusiven, bilateralen Tauschs zwischen Staat und Wirtschaft problematisiert. Dieser zeichnet sich durch eine geringe formale Repräsentativität und eine zusätzliche informelle und systematische Ungleichbehandlung der Beteiligten aus. Die Informalität der Benachteiligung bestimmter Akteursgruppen und eine starke Technisierung der Verhandlungsmaterie gehen außerdem mit der Verdeckung möglicher Konflikte und Verantwortlichkeiten einher.

Verhandlungen im Konsensverfahren
Varianten kollektiver Entscheidung in Expertengremien

Krick, E.

2013, XVIII, 300 S. 46 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-00355-5