

# Informalität und Öffentlichkeit in politischen Aushandlungsprozessen\*

Roland Czada

**Zusammenfassung:** Der Beitrag behandelt die Herausbildung einer postkorporatistischen Verhandlungsdemokratie, in der diverse informell und öffentlich agierende, regierungsseitig eingesetzte Konsultationsgremien das politische Geschehen prägen. Runde Tische, Experten- und Ethikkommissionen, Räte, Foren, Gesprächs-Plattformen und nationale Gipfelkonferenzen haben sich zu einem weitläufigen System der Politikberatung und Interessenvermittlung entwickelt, in dem wesentliche Entscheidungen unter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen, Experten und Funktionsebenen getroffen werden. Diese Entwicklung lässt sich vielerorts in der Sozialpolitik der Energiepolitik, der Migrations- und Integrationspolitik sowie in weiteren Politikfeldern beobachten. Solche außerparlamentarische Instanzen politischer Entscheidungsfindung als „postdemokratische“ Verfallserscheinung zu deuten, erscheint verfehlt. Anders als der von großen Produzentenverbänden bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Neo-Korporatismus sind die neuen Konsultationsstrukturen von breiter Beteiligung, post-materialistischen Reformagenden sowie von größerer Transparenz und Öffentlichkeit gekennzeichnet.

**Schlüsselwörter:** Verhandlungsdemokratie · Korporatismus · Informelles Regieren · Postdemokratie

## Informality and publicity in political negotiations

**Abstract:** The article explores the emergence of a post-corporatist negotiation democracy based on a diversity of informal public consultation platforms that have been established by governments. Roundtables, expert and ethics commissions, councils, dialog forums and national summits evolved into a wide-ranging system of preliminary political decision-making. Here, experts and representatives of civil society groups have a say in deciding on key issues of politics. This development has occurred in many places and in fields like social policy, energy policy, migration policy, or social integration policy. It seems inappropriate to consider such extra-parliamentary consensus building a ‘post-democratic’ symptom of decline. Compared to corporatist bargaining with major producer associations over distributive issues, the consultative structures discussed

**Online publiziert:** 19.08.2014

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

\*Gerhard Lehbruch zum 85. Geburtstag gewidmet.

Prof. Dr. R. Czada (✉)

Fachbereich Sozialwissenschaften, Universität Osnabrück,  
Seminarstraße 33,  
49074 Osnabrück, Deutschland  
E-Mail: rczada@uni-osnabrueck.de

here are featured by broader participation, post-materialist reform agendas as well as greater transparency and public scrutiny.

**Keywords:** Negotiation democracy · Corporatism · Informal governance · Post-democracy

## 1 Einleitung

Eine geläufige Kritik an informellen Aushandlungsprozessen zwischen Regierungen, Verbänden, Parteien und politischen Verwaltungen lautet, dass sie zur Intransparenz und Nicht-Öffentlichkeit von politischen Entscheidungen beitragen. Zudem könnten Verfassungsinstitutionen umgangen und die Legitimitätsgrundlagen demokratischer Politik geschwächt werden. Diese in der Politikwissenschaft und in öffentlichen Debatten vorherrschende Einschätzung soll theoretisch und empirisch hinterfragt werden. Der Beitrag konfrontiert Perspektiven der Verbändeforschung und das Konzept der Verhandlungsdemokratie mit demokratietheoretischen Verfallshypothesen, wie sie neuerdings unter dem Stichwort „Postdemokratie“ (Crouch 2008) populär wurden.

Vieles deutet darauf hin, dass vorparlamentarische politische Aushandlungsprozesse in den vergangenen Jahrzehnten einen Gestaltwandel erfahren haben. Während die Bedeutung neo-korporatistischer Interessenvermittlung und konkordanzdemokratischer Machtteilung zurück ging, traten Runde Tische, Experten- und Ethikkommissionen, Konsultationsstrukturen, Räte, Foren, Gesprächs-Plattformen, nationale Gipfelkonferenzen und ähnliches in den Vordergrund. Dies zeigen zahlreiche Analysen zum Bedeutungszuwachs von Expertenkommissionen in der deutschen Politik (vgl. Heinze 2002; Blumenthal 2003; Grimm 2003; Kropp 2003; Siegel 2003; Dyson 2005; Helms 2005; Krick 2006; Siefken 2006; Lamping 2006; Jochem 2007). Im Mittelpunkt stehen die Hartz- und Rürup-Kommission und ihr Beitrag zur Wohlfahrtsstaatsreform. Dies sollte indes nicht über die Existenz ähnlicher Einrichtungen vorparlamentarischer Interessenvermittlung und Konsensbildung in anderen Ländern und zu anderen Themen wie etwa der Integration von Minderheiten und Zuwanderern, der Energiepolitik, der Religionspolitik und der Regionalpolitik hinwegtäuschen (vgl. Schulz und Twist 2009; Loorbach und Kemp 2007; Zinterer 2004; Poppelaars 2009; Krick 2010; Musch 2012). Besonders bemerkenswert sind mehr oder weniger regelmäßige „Gipfeltreffen“ von Spitzenpolitikern mit Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen, wie sie zwischenzeitlich vielerorts öffentlich inszeniert werden. In Deutschland gab es Konjunktur-Gipfel, Energiegipfel, IT-Gipfel, Frauengipfel, Jugend-Gipfel, Elektromobilitätsgipfel, Integrationsgipfel bis hin zu einem *nationalen* G20-Gipfel, bei dem Vertreter von Nichtregierungsorganisationen zur Nachbesprechung des *internationalen* G20-Gipfels in Mexiko ins Kanzleramt geladen waren. Verbände und Nichtregierungsorganisationen sehen sich vor diesem Hintergrund „immer mehr gehört und eingebunden“ (Klage 2012).

Im Vergleich zu dem auch als Elitenkartell beschriebenen Verbändekorporatismus und zum Modell der Konkordanzdemokratie lassen neue Formen politischer Konsultation und Interessenvermittlung ein höheres Maß der Offenheit und Öffentlichkeit erkennen. Diese Einschätzung betrifft nicht das politische Tagesgeschäft, etwa die Abstimmung eines Ministerialbeamten mit einem Verbandsgeschäftsführer, wovon die Öffentlichkeit ohnehin ausgeschlossen ist. Auch der fortbestehende Lobbyismus sowie klientelistische und

paternalistische Staat-Gesellschaftsbeziehungen werden im Folgenden nicht behandelt, da sie auf wechselseitige Vorteilsnahme im Blick auf private Güter gerichtet sind. Vielmehr geht es um die Abstimmung zwischen politischen und gesellschaftlichen Funktionsebenen zur Erörterung und Vereinbarung kollektiver Problemlösungen. Dies geschieht in Verhandlungen und Konsultationsstrukturen, deren Existenz bekannt ist, und die offen auf die Gesetzgebung und politische Programme einwirken. In Form und Ausmaß handelt es sich um eine neuartige Einbindung gesellschaftlicher Interessen in die politische Exekutive. Sie bedient sich überwiegend informeller, zumeist kurzfristig angelegter Instanzen vorparlamentarischer Beratung und Interessenvermittlung, die in einer spezifischen Weise öffentlich eingerichtet und zugänglich gemacht werden. In Abgrenzung zur „Postdemokratie“ (Ranciere 1999, S. 100–123; Crouch 2008) wäre sie treffend als *post-korporatistische Verhandlungsdemokratie* zu kennzeichnen.

## 2 Strukturwandel politischer Interessenvermittlung?

In der Föderalismus-, Parteien- und Verbändeforschung gilt als Gemeinplatz, dass außerhalb von Verfassungsinstitutionen angesiedelte politische Aushandlungsprozesse hochgradig informell und nicht-öffentlich gestaltet sind. Anders als Wahlen, Abstimmungen, Parlamentsdebatten oder Gremien wie Kabinettsitzungen und Ausschüssen unterliegen sie zumeist weder zwingenden Verfahrensregeln noch sonstigen protokollarischen Vorgaben. Sie verdanken ihre Entstehung vielmehr dem Bemühen (noch) nicht vorhandene Formalstrukturen zu ersetzen oder – wo solche Strukturen vorhanden sind – sich über deren Grenzen hinwegzusetzen. Ersteres gilt besonders für Vereinbarungen, die auf internationaler Ebene zwischen Regierungen getroffen werden. Der zweitgenannte Entstehungsgrund betrifft Vereinbarungen im Vorfeld formaler Verfahren, Entscheidungen also, die im vor- und außerparlamentarischen Raum zwischen Parteiführungen oder im Austausch zwischen Regierungen und gesellschaftlichen Interessengruppen getroffen werden.

Der Stellenwert solcher informeller Vorentscheidersysteme variiert über die Zeit, nach Politikfeldern, politischen Ebenen und im Ländervergleich. Im Kern geht es um politische Entscheidungen im Konsens- beziehungsweise Verhandlungsmodus. Damit verbunden ist die Umgehung oder Ergänzung des parlamentarischen Mehrheitsprinzips. Als spezifischer Demokratietyp, in dem die wesentlichen gesellschaftlichen Konflikte in Konsensbildungsprozessen außerhalb der parlamentarischen Arena geregelt werden, ist dieser Sachverhalt erstmals von Gerhard Lehbruch (1967, 1991) als „Proporzdemokratie“ beziehungsweise „Konkordanzdemokratie“ und von Arendt Lijphart (1968) als „Politik verständigungsorientierter Streitbeilegung“ („Politics of accommodation“, später: Consociational Democracy) für die Politikwissenschaft entdeckt und beschrieben worden. Der von ihnen zuerst in der Schweiz, Österreich und den Niederlanden ausgemachte, zuletzt als Verhandlungsdemokratie (Lehbruch 2003, Czada 2000) bezeichnete politische Systemtypus bildet einen Gegenpol zum klassischen Westminster-Modell der allein verantwortlichen Mehrheitsregierung.

Die Auslagerung von Entscheidungen aus dem von Mehrheitsentscheidungen dominierten politischen Normalbetrieb in Arenen informeller Abstimmung und Vorentscheidung ist kein gänzlich neues Phänomen. Gleichwohl vermittelt die einschlägige Literatur den Eindruck, dass infolge zunehmend komplexer Entscheidungsmaterien und einer grö-

ßeren Zahl entscheidungsrelevanter Akteure auch die Informalität des Regierens und der Stellenwert politischer Verhandlungslösungen zunehmen. Darüber hinaus kann vermutet werden, dass mit wachsender Informalisierung die Transparenz und Öffentlichkeit des politischen Entscheidens abnehmen.

Tatsächlich ist die wachsende Bedeutung informeller Netzwerke und Verhandlungssysteme für das komplexe Regieren im Governance-Zeitalter unübersehbar. Die inzwischen geläufige Rede von *Governance* anstelle von *Government* betont das Zusammenspiel vielfältiger Akteure und Regelungsmechanismen anstelle hierarchischer Steuerungsformen. Dies gilt Ebenen übergreifend für globale, supranationale, nationale, regionale und lokale politische Netzwerkstrukturen. Dass damit ein Verlust an Öffentlichkeit verbunden ist, erscheint auf den ersten Blick naheliegend. Wenn Politik mehr in Zwischenräumen als an eindeutig bestimmbareren Orten stattfindet, sind ihre Ergebnisse kaum noch einer bestimmten Regierungsinstanz zuschreibbar. Regieren besteht dann aus vielseitigem Verhandeln, in dessen Verlauf sich Entscheidungen auf verschlungenen, oft auch verborgenen Pfaden herausbilden (vgl. Czada 1998). Im Gegensatz zu dieser in Wissenschaft und Öffentlichkeit verbreiteten Auffassung kann gezeigt werden, dass politische Verhandlungssysteme seit geraumer Zeit eine Tendenz zu mehr Öffentlichkeit und Transparenz erkennen lassen. Zugleich ist eine Abkehr vom Modus des kompromissförmigen Interessenausgleichs im Sinne von *Bargaining* zugunsten einer wachsenden Berücksichtigung von Wertorientierungen und Gemeinwohlargumenten bis hin zur Moralisierung des politischen Diskurses zu beobachten.

Für diese These gibt es zwischenzeitlich viele Beispiele. In Deutschland ließe sich die 2011 von einer so genannten „Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung“ vorgeschiedene Energiewende anführen. Die herkömmliche korporatistische Struktur der energiepolitischen Interessenvermittlung und Politikberatung wurde hier durch ein öffentlichkeitswirksames Forum ersetzt, in dem neben Philosophen und anderen fachfremden Mitgliedern ein Bischof und ein Kardinal vertreten waren. Der weiter unten behandelte Vergleich von Konsultationsgremien in der Einwanderungs- und Integrationspolitik zeigt, wie im Fall des deutschen „Integrationsgipfels“ und der „Deutschen Islamkonferenz“ Informalität mit beachtlicher Publizität einhergeht, während die hoch institutionalisierten gesetzlichen „Inspraakorganen“, die zwischen der niederländischen Regierung und ethnischen „Mitspracheverbänden“ vermitteln sollen, strengen Geheimhaltungsvorschriften unterliegen (vgl. Musch 2011). Die einfache Formel, wonach informelle politische Verhandlungen einen Ausschluss der Öffentlichkeit verlangen und mit dem Formalisierungsgrad politischer Aushandlungsprozesse der Grad der Öffentlichkeit zunimmt, wird hier nicht nur widerlegt, sondern verkehrt sich ins Gegenteil.

### 3 Kritik der Post-Demokratie

Die Auslagerung von politischen Entscheidungen aus formal zuständigen Verfassungsinstitutionen in außerparlamentarische Arenen wie neo-korporatistische Verhandlungssysteme, Expertenkomitees, Konsultationsgremien und Regierungskommissionen, Konsensgremien, Runde Tische, QUAGOs und QUANGOs<sup>1</sup>, Kamingsgespräche und ähn-

1 QUAGO: Quasi Governmental Organisation, QUANGO: Quasi Non-Governmental Organisation (vgl. Kosar 2008).

liche, auf allen Ebenen des politischen Prozesses angesiedelte Einrichtungen informeller Beratung und Interessenvermittlung gilt seit langem als ein wesentlicher Grund für Demokratiedefizite und daraus resultierende Reformbedarfe. Beklagt werden Legitimationsprobleme durch ungleiche Interessenberücksichtigung, mangelnde Öffentlichkeit und Intransparenz, fehlende Verantwortungszuschreibung, Entparlamentarisierung und Exekutivlastigkeit (vgl. Habermas 1992; Panitch 1977; Offe 1984; Czada 1997; Benz 1998; Schneider 1999; Grande 2000; Heinze 2002; Crouch 2008, von Beyme 2013).

Was hier als allgemeiner Trend beschrieben wird, offenbart bei näherem Hinsehen erhebliche Differenzierungen. Politische Vorentscheidersysteme, wie sie im Kontext der Korporatismusforschung und in Beiträgen zur Verhandlungsdemokratie behandelt wurden (Lehmbruch 1984; 2003), weisen durchaus unterschiedliche Grade der Informalität auf. Sie reichen von Regelmäßigkeiten, die sich zu Konventionen verfestigt haben, bis hin zu institutionalisierten, gesetzlich fundierten Varianten politischer Verbändeinbindung, wie wir sie etwa in der österreichischen Sozialpartnerschaft oder in Vernehmlassungsverfahren Schweizer oder schwedischer Provenienz antreffen. Hinzu kommt, dass die Bedeutungszunahme neo-korporatistischer Interessenvermittlung nicht unbedingt mit einer Schwächung parlamentarischer Gesetzgebung und Regierung einhergeht (Lehmbruch 1977). Im Gegenteil: Neo-korporatistischer Interessenvermittlung und verhandlungsdemokratischen Strukturen wurde häufig eine Entlastungsfunktion nicht nur unter Steuerungs- sondern auch unter Legitimationsgesichtspunkten zugesprochen:

From the theories of corporatism and consociational democracy we have learned that insulated negotiations between elite representatives may be an effective means of securing legitimacy in the face of tensions between different groups in a society (Streek und Schmitter 1985; Williamson 1989; Lijphart 1977). Confidentiality in the negotiations produce compromise which afterwards can be defended and legitimised to the grassroots via the internal channels of the organisations and parties involved (Naurin 2002, S. 4).

Unabhängig davon, ob die hier beschriebene gesellschaftliche Legitimierung von verhandlungsdemokratischen Kompromissen zwischen gesellschaftlichen Organisationseliten gelingt oder misslingt, verbleiben deren Gegnern zahlreiche Möglichkeiten von Verweigerung und Widerspruch (*Exit* und *Voice*, Hirschman 1970), sei es als Verbandsmitglied oder Wähler oder aber in der Bevorzugung alternativer Organisationen und unkonventioneller Protestformen. Jörke (2011) weist darauf hin, dass zivilgesellschaftliche Aktivierung und die Erprobung neuer Protest- und Partizipationsformen von kritischen Diskursen über Expertokratie und Elitenherrschaft befördert wurden, und zwar lange bevor die akademische Kritik der „Post-Demokratie“ (Crouch 2008) einsetzte. Ähnlich argumentiert bereits Rolf Heinze (1982), der das Anwachsen von Basisprotesten und alternativen Bewegungen schon in den frühen 1980er Jahren auf die Dominanz neo-korporatistischer Elitenkartelle und deren Ausgrenzung neuer gesellschaftlicher Bedürfnisse und Problemlagen zurückführte.

Die Berücksichtigung von in Elitennetzwerken nicht repräsentierten Interessen und Bedürfnissen kann unter den Bedingungen von Assoziationsfreiheit, Meinungsfreiheit und freien politischen Wahlen tatsächlich erstritten beziehungsweise erzwungen werden. Dafür stehen im Prinzip zwei Wege oder Subsysteme der Interessenvermittlung (Lehm-

bruch 1977) zur Verfügung: zum einen die parteipolitische und parlamentarische Repräsentation, zum anderen die Inklusion zunächst ausgeschlossener Interessen in bestehende oder neu geschaffene informelle Strukturen der Konsultation, Verhandlung und Konsensbildung. Die Aufnahme des Ausstiegszieles in die deutsche Kernenergiepolitik – zunächst in die Arena des Parteienwettbewerbs, dann in die Expertengremien des Kernenergiesektors und zuletzt in eine Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“, die schließlich den Ausstieg beschloss – kann als Musterbeispiel für einen solchen Prozess gelten.

Die legitimatorische Achillesferse von Expertokratie, Elitenherrschaft und Verhandlungsdemokratie liegt offenbar weniger in vermeintlich unkontrollierter politischer Machtausübung als vielmehr in deren Undurchsichtigkeit. Zugänge und Verfahren bleiben einer breiteren Medienöffentlichkeit verschlossen, sei es aufgrund von Verschwiegenheit und Informalität oder wegen der Komplexität vermeintlich apolitischer Verhandlungsgegenstände, vor allem dann, wenn sie sich nicht medial dramatisieren lassen. Diese Art von Nicht-Öffentlichkeit bedeutet noch nicht Demokratieverlust, jedenfalls nicht, wenn wir vom Modell einer repräsentativen Wettbewerbsdemokratie ausgehen. Der politische Wettbewerb im Parteien- und Verbändesystem wird durch informelle Abstimmungen in Expertengremien, Koalitionsausschüssen oder durch Verhandlungsprozesse in Konkordanzdemokratien und korporatistischen Systemen der Interessenvermittlung nicht ausgeschaltet. Gleichwohl entsteht in der öffentlichen Wahrnehmung und Debatte der Eindruck, es herrsche ein politisches Elitenkartell, während die formaldemokratischen Institutionen nur noch als Fassade nachwirkten (Crouch 2008). Merkmale der Adhokratie, Unübersichtlichkeit und Intransparenz und damit verbundener informeller Verfahren und Entscheidungen sind Gegenstand verbreiteter und zuweilen ausufernder Kritik geworden. Sie ist nicht gänzlich neu. Schließlich gilt die Auslagerung von Entscheidungsmaterien in informelle Elitennetzwerke und Ad-hoc Kommissionen seit jeher als ein bevorzugtes Mittel, die Öffentlichkeit auszuschließen. Toulmin Smith (1849) sieht bereits in den Royal Commissions des 19. Jahrhunderts den Versuch, einseitige Interessen zu privilegieren und politische Vorteilsnahme zu verschleiern. Hinzu kommt ein funktionaler Aspekt: Nicht-öffentliche Verhandlungen und Verschwiegenheitspflichten erscheinen als notwendige Erfolgsvoraussetzung des Interessenausgleichs zwischen Organisationseliten, da – so das gängige Argument – öffentliche Beobachtung die Verhandlungsstrategien der Beteiligten beeinträchtigen und schwächen sowie letztlich die Effektivität von Verhandlungslösungen schmälern würde (Czada 1997; Grande 2000).

Im Folgenden möchte ich drei zusammenhängende Entwicklungstendenzen aufzeigen, die das vorherrschende Verständnis der Strukturen, Funktionsweisen und Gegenstände verhandlungsdemokratischer Konsultations- und Entscheidungsprozesse erweitern oder ihm teilweise zuwiderlaufen. Die Beobachtungen beziehen sich zunächst vorrangig auf den deutschen Fall.

1. Während neo-korporatistische Beteiligungsformen in den ersten Nachkriegsjahrzenten auf makroökonomische Konzertierung und sektorale Konsultationsgremien konzentriert blieben, wurden in jüngerer Zeit vermehrt ad-hoc Kommissionen höchst unterschiedlicher Größe und Besetzung zur Bearbeitung andersartiger aktueller Konflikte und Problemlagen eingesetzt und mit weitreichender faktischer Entscheidungskompetenz ausgestattet. Dazu zählen etwa die Hartz- und Rürup-Kommissionen, Süßmuth-Kommission, Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“ oder zuletzt die Kommission zur Suche eines atomaren Endlagers bestehend aus Vertretern

des Bundes und der Länder, der Wissenschaft, Umweltverbänden, Kirchen, Wirtschaft und Gewerkschaften.

2. Entgegen früherer Einschätzungen, stand bzw. stehen die neuen Konsensgremien nicht nur unter intensiver öffentlicher Beobachtung sondern betreiben und intensivieren ihre öffentliche Selbstdarstellung. Ob sie dabei nur propagandistischer Absicht oder einer inzwischen weit verbreiteten und vehement vorgetragenen Forderung nach Transparenz folgen, ändert nichts daran, dass die Auslagerung politischer Entscheidungen aus dem politischen Normalbetrieb nun mit einer deutlich größeren Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden ist als es für die herkömmlichen neo-korporatistischen Arrangements der Fall war.
3. Thematisch lässt sich im Zuge dieser Entwicklung eine Verlagerung von Gegenständen der unmittelbaren Verteilungspolitik zur Bearbeitung von Wertekonflikten feststellen. Damit ändert sich auch der Entscheidungsmodus: An die Stelle wechselseitiger Interessenbefriedigung durch *Bargaining* tritt der Austausch von Argumenten (*Arguing*), bei dem Informationen und Normen im Austausch untereinander und gegenüber der Öffentlichkeit bewertet und begründet werden.<sup>2</sup>

#### 4 Verhandlung, Deliberation, Abstimmung

Das Aushandeln von politischen Interessengegensätzen ist eines von mehreren möglichen Verfahren zur Herstellung und Legitimation verbindlicher kollektiver Entscheidungen. Ihr Ergebnis ist stets ein Interessenkompromiss. Solche Aushandlungsprozesse (*Bargaining*) unterscheiden sich idealtypisch von deliberativen Beratungen dadurch, dass sie bei der Suche nach kollektiven Problemlösungen von den Partikularinteressen der Beteiligten ausgehen. Insofern geht es bei Verhandlungen nicht in erster Linie um die Lernfähigkeit, sondern um die Kompromissfähigkeit der Beteiligten. Während deliberative Politik darauf zielt, durch den Austausch von Argumenten zu gemeinsamen Überzeugungen zu gelangen, um auf diesem Wege die für alle beste Lösung für ein kollektives Problem zu finden, steht bei Verhandlungen der Interessenausgleich im Vordergrund. Die von Argumenten getragene öffentliche Beratschlagung (Deliberation) wird häufig als der „vernünftigeren“ Entscheidungsmodus beziehungsweise Demokratietyp gepriesen (Habermas 1992; Fishkin 2009). Tatsächlich lässt sich in den hier behandelten Fällen häufig auch der Austausch wohlfeiler Argumente beobachten, die von politisch mächtigen Akteuren etwa im Zuge der Zusammensetzung von Beratungsgremien nicht nur personell, sondern auch inhaltlich bestellt werden. Es handelt sich dann – wie im Fall der Hartz- und Rürup-Kommission – vielmehr um einen Vorgang „Administrativer Interessenvermittlung“ (Lehmbruch 1987), wobei regierungsfreundliche Experten und ausgesuchte Interessenvertreter vorab bekannte Argumente im Schatten der staatlichen Hierarchie austauschen. Verständigungsorientierte Deliberation wird zudem selbst unter dem Eindruck geringer Machtasymmetrie zumeist politische Kompromisse hervorbringen, die sowohl argumen-

---

2 Hier zeigt sich auf innerstaatlicher Ebene ein Übergang vom Rational-Choice basierten politischen Kräfteressen zur Deliberation von Ideen und Argumenten, wie er im Bereich der Internationalen Beziehungen seit langem intensiv diskutiert wird (vgl. Risse 2000).

tativ begründet als auch von Kalkülen wechselseitiger Interessenbefriedigung beeinflusst sind (Holzinger 2001). Der hier behandelte Strukturwandel der Interessenvermittlung lässt sich vor diesem Hintergrund nicht eindeutig als Entwicklung vom korporatistischen *Bargaining* zu argumentativer *Deliberation* im Sinne eines offenen und freien, allein an sachlichen Problemlösungen orientierten Meinungs austausches interpretieren.

#### 4.1 Transparenz und Öffentlichkeit

Politische Verhandlungen können ebenso wie „deliberative“ Verfahren im kleinen Kreis oder vor großer Öffentlichkeit stattfinden, oder gar für die Öffentlichkeit gänzlich verborgen bleiben. Sobald ihre Ergebnisse aber öffentlich gerechtfertigt oder in Wahlen und Abstimmungen bestätigt werden müssen, treten sie aus dem Schatten der Informalität heraus. Sie werden dann zum Gegenstand öffentlicher Debatte und nehmen – im Schatten des Mehrheitsprinzips – formale Gestalt an. Wahlen und Abstimmungen erfordern stets formale Verfahren, in denen Zeit und Ort, Stimmberechtigte, die Kontrolle und Auszählung sowie Bekanntmachung von Ergebnissen geregelt sind. Das Wechselverhältnis von Informalität und Öffentlichkeit erscheint demnach bereits auf einer theoretischen Ebene komplexer, als es in der einfachen Gleichung, je mehr Verhandlungen desto mehr Informalität und weniger Öffentlichkeit zum Ausdruck kommt. Auch empirisch ist diese Vorstellung kaum haltbar.

Bereits die deutsche Verhandlungsdemokratie (Lehmbruch 2003; Grimm 2003; Czada 2000) offenbart vielfältige Grade und Wechselverhältnisse von Informalität und Öffentlichkeit politischer Aushandlungsprozesse.<sup>3</sup> Verhandlungen im föderalen Mehrebenensystem sind formaler angelegt als die Politikformulierung in Koalitionsausschüssen, diese wiederum formaler als Verhandlungen in den Subsystemen korporatistischer Interessenvermittlung bis hin zu höchst informellen Abstimmungen von Regierung und Verbandsvertretern. Einen Sonderfall stellen Verhandlungen von Regierung und Opposition dar, in denen zuweilen folgenschwere legislative Vorentscheidungen getroffen werden.

Entgegen der Annahme, Aushandlungsprozesse würden *grosso modo* mit einem Mehr an Informalität und zugleich einem höheren Grad der Verschwiegenheit bzw. nicht-öffentlichen Behandlung einhergehen, sprechen die Tatsachen für das Vorhandensein vielfältiger Wechselbeziehungen. Sie lassen sich grob vereinfacht in der Form einer Vierfeldertafel darstellen (vgl. Tab. 1).

Deliberativen Verfahren unter Öffentlichkeitsbeteiligung wird zumeist nicht nur eine höhere Legitimität, sondern auch ein überlegenes Problemlösungspotenzial zugesprochen. Im Gegensatz dazu findet sich die Auffassung, dass unter Ausschluss der Öffentlichkeit die sachlichen Aspekte einer Entscheidungsmaterie in den Vordergrund treten könnten und die parteilichen weniger gewichtet würden (Elster 1995, S. 251). Der Ausschluss der Öffentlichkeit wird hier damit gerechtfertigt, dass nicht-öffentliche Beratungen die wahren Sachverhalte unbeeinflusst erörtern und zu gemeinsamen Schlüssen gelangen könnten, während bei öffentlicher Befassung sachfremde, am Publikum orientierte, gesichtswahrende oder parteipolitische Konflikte leicht die Oberhand gewinnen würden

3 Grob kann zwischen Verhandlungen in Subsystemen korporatistischer Interessenvermittlung, im föderalen Mehrebenensystem und zwischen Parteien insbesondere in Koalitionsregierungen unterschieden werden, die jeweils eigene Zusammenhänge von Informalität und Verschwiegenheit aufweisen (Czada 2000, vgl. auch Lehmbruch 2003; Grimm 2003).



**Tab. 1:** Informalität und Öffentlichkeit politischer Verhandlungs- und Entscheidungsformen

		Öffentlichkeit	
		Stark	Schwach
Informalität	Hoch	Parteipolitische Konsensrunden,	Korporatistische Interessenvermittlung,
	Gering	Parlamentarische Abstimmungen	Parlamentarische Ausschüsse

(Czada 1997). So wurde die Vertraulichkeit etwa der deutschen Reaktorsicherheitskommission mit der nach außen angestrebten „Geschlossenheit der Kommission und der nötigen Offenheit der Diskussionen“ (Müller 1990, S. 175) begründet, während entsprechende Gremien der Kernenergiepolitik in den USA grundsätzlich öffentlich zusammenzutreten. In Deutschland wird seit jeher die Publizität von politischen und administrativen Beratungsgremien generell zurückhaltender als in den USA gehandhabt (Brohm 1987).

Jon Elster (1995, S. 251) sieht einen grundsätzlichen Widerspruch zwischen demokratischer Öffentlichkeit und der Problemlösungskapazität sowie der Qualität deliberativer Verfahren. Nicht-Öffentlichkeit erleichtert ihm zufolge die Findung und Zustimmungsfähigkeit zu sachlich angemessenen Problemlösungen, während die Publizität demokratischer Entscheidungsprozesse zu sachfremder Argumentation zwänge und Diskurse negativ beeinträchtigen könne. Diese Sichtweise kontrastiert auffällig sowohl mit optimistischen Erwartungen an eine praktische Diskursethik als auch mit einem verbreiteten Misstrauen gegenüber neo-korporatischen und verhandlungsdemokratischen Verfahren der Interessenvermittlung zwischen Repräsentationsebenen. Solche Verfahren gelten als anrüchig, wenn sie etablierte demokratische Foren kurzschließen, das Parlament unter Zugzwang setzen oder Entscheidungen an ihm vorbei getroffen werden. Sie stehen nicht selten unter Kartell- oder gar Korruptionsverdacht oder werden unter der Kategorie „Schattenpolitik“ abgehandelt. Alemann (1994, S. 141) versteht unter „Schattenpolitik [...] diejenigen politischen Aktivitäten, die im Unterschied zur offiziellen (öffentlichen und privaten) Politik nicht oder nur teilweise in die formale Politikformulierung eingehen, obwohl sie Teil der gesamtgesellschaftlichen Politikproduktion sind“.

#### 4.2 Verhandlungen in der „Mediatisierungsfalle“

Während der Zusammenhang von Informalität und Nicht-Öffentlichkeit für korporatistische Verhandlungssysteme und Beratungen in Expertengremien in den meisten Fällen zutrifft, drängen Verhandlungen zwischen politischen Parteien, wie und wo immer sie ausgetragen werden, zu öffentlicher Darstellung, wobei sogar die Verhandlungspositionen teilweise medial vermittelt werden. Die heute unumgängliche, namentlich von parteipolitischen Akteuren teils erwünschte, teils erduldet Medienbegleitung der Politik führt leicht in eine „Mediatisierungsfalle“ und erweist sich so hinsichtlich der Entscheidungsqualität als ambivalenter Sachverhalt (vgl. Spörer und Marcinkowski 2010).

Ein Großteil des „politischen Interessentenbetriebes“ (Max Weber), namentlich in der Sphäre des Parteienwettbewerbs spielt sich öffentlich und informell ab. Informalität bedeutet also nicht grundsätzlich weniger Öffentlichkeit. Und ebenso kann aus formeller Befassung nicht grundsätzlich auf mehr Öffentlichkeit geschlossen werden. Dies gilt

nicht nur für neo-korporatistische und zwischenparteiliche Verhandlungssysteme, sondern auch für Verhandlungen im föderalen Mehrebenensystem. Sie sind, sofern sie nicht parteipolitisch, also im Modus des Parteienwettbewerbs geführt werden, hochgradig formell geregelt und dabei nicht durchgehend öffentlich – man denke an den Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat, der in nichtöffentlicher Sitzung tagt. Freilich gilt auch dies nur bedingt, insofern als Differenzen zwischen der Bundesregierung und einzelnen Landesregierungen – unabhängig von deren parteipolitischen Couleur – vorzugsweise nicht öffentlich ausgetragen werden, um die wechselseitige Kooperationsfähigkeit nicht zu beschädigen. Nur wenn informelle Verhandlungen im Vorfeld scheitern oder aussichtslos erscheinen, kommt der Vermittlungsausschuss ins Spiel. Die Abstimmungen des Bundes mit Landesregierungen, die parteipolitisch der amtierenden Bundesregierung nahestehen, tendieren indes generell zu informeller Behandlung, da hier jede öffentliche Konfliktaustragung den Eindruck innerparteilicher Zerstrittenheit oder einer Koalitionskrise erwecken könnte.

Was sich hier am Beispiel der Bundesrepublik empirisch zeigt, sollte im internationalen Vergleich nicht vorschnell verallgemeinert werden. Am Beispiel von Konsultationsgremien zur Einwandererintegration und zur Inkorporation religiöser Minderheiten, wie sie neuerdings in vielen europäischen Staaten errichtet wurden, kann gezeigt werden, dass politische Aushandlungsprozesse im vor- und außerparlamentarischen Raum höchst unterschiedlich verfasst sind und dabei eigentümliche Gemengelagen von Informalität und Transparenz einerseits sowie kompromissorientierter Aushandlung und verständigungsorientierter Deliberation andererseits aufweisen. Die international vergleichende Forschung zu neo-korporatistischen oder konkordanzdemokratischen Verhandlungssystemen hat gezeigt, dass entsprechende Gremien etwa in Österreich oder den Niederlanden weit stärker und dauerhafter institutionalisiert sind als in der Schweiz oder in Deutschland. Zudem wird deutlich, dass Konsultationsmechanismen im Bereich der Einwandererintegration Varianten eines kulturellen (bzw. ethnischen) oder religiösen (bzw. konfessionellen) Korporatismus darstellen, der seinem Ursprung nach in verhandlungsdemokratischen, historisch weit zurück reichenden Traditionen verwurzelt ist. Verallgemeinernde, funktionalistische und rationalwahltheoretische Erklärungen der hier in Frage stehenden Zusammenhänge von Informalität und Öffentlichkeit sind daher mit Vorsicht zu betrachten. Im folgenden Abschnitt soll nach aktuellen zeitlichen und räumlichen Variationen politischer Verhandlungssysteme gefragt und daraufhin Konsultationsverfahren im Bereich der Integration von Einwanderern und religiöser Minderheiten untersucht werden.

## **5 Verhandlungsdemokratie als politischer Systemtypus**

Neben den in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden geübten Praktiken der Konkordanzdemokratie im Sinne „gütlichen Einvernehmens“ (Lehmbruch 1967) zwischen politischen Parteien, wurde die korporatistische Interessenvermittlung zwischen hochrangigen Regierungsämtern und Verbandseliten beispielgebend für das bereits in den 1970er Jahren entstandene Konzept der Verhandlungsdemokratie. Es repräsentiert ein Modell politischer Integration und Beteiligung, in dem das Mehrheitsprinzip zurück-

tritt zugunsten der Konfliktregelung durch Konsultation und Verhandlung mit dem Ziel einer einvernehmlichen Problemlösung. Das Themenspektrum und der Teilnehmerkreis sind prinzipiell offen, wenngleich in der Forschungsliteratur bestimmte Politikfelder und Akteure hervorstechen. Während Forschungsbeiträge zur (neo-)korporatistischen Konfliktregelung weit überwiegend im Bereich der industriellen Beziehungen und der Sozialpolitik angesiedelt sind, umfasst das in konkordanzdemokratischen Strukturen behandelte Themenspektrum nahezu alle relevanten Politikfelder. Die von der Korporatismusforschung in den Blick genommenen Akteure sind Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie politisch-administrative Ressorts, die mit Fragen des Wohlfahrtsstaates und der Verteilungspolitik befasst sind. Das Korporatismuskonzept erfuhr nach einem Hoch in den 1980er Jahren einen Bedeutungsverlust. Im Zuge einer neo-liberalen Wende, die dem Ziel „weniger Staat und mehr Markt“ verpflichtet war, haben nach verbreiteter Ansicht korporatistische Aushandlungsprozesse ihren einstigen Stellenwert eingebüßt. Nicht nur in Deutschland, sondern in der gesamten OECD-Welt gerieten pluralistische Formen und Verfahren der Interessenvermittlung ins Blickfeld. Unabhängig davon gilt die Konkordanzdemokratie bereits seit Jahrzehnten als Auslaufmodell, vor allem weil sich die ihr zugrundeliegenden gesellschaftlichen Konfliktlinien und parteipolitischen Lager auflösen.

An beiden Einschätzungen sind Zweifel angebracht. Was die Konkordanzdemokratie betrifft zeigen die Beiträge in dem Band von Köppl und Krahenpohl (2012) „Konkordanzdemokratie. Ein Demokratietyp der Vergangenheit?“ sowohl Verfallserscheinungen als auch eine ungebrochene Vitalität zwischenparteilicher Elitenkooperation in einigen Ländern und Politikfeldern, die zumeist unter dem Eindruck von ökonomischen und gesellschaftlichen Krisen noch zunimmt. Die Rede vom Niedergang neo-korporatistischer Verhandlungssysteme erscheint demgegenüber realistischer. Aber auch sie fußt oft auf selektiver, dem engeren Bereich der industriellen Beziehungen zugewandter Beobachtung und kann für andere Politikfelder quantitativ nicht eindeutig belegt werden. Die Möglichkeit eines Struktur- und Funktionswandels der Verhandlungsdemokratie, der mit neuen gesellschaftlichen Themen und Konflikten einhergeht, bleibt bislang unerkannt, weil das Korporatismuskonzept beziehungsweise dessen Verfechter an einer herkömmlichen, engen Perspektive festhalten.

Richtig ist, dass Strukturen korporatistischer Interessenvermittlung im Zuge einer neo-liberalen wirtschaftspolitischen Wende in einigen Ländern beseitigt wurden sowie generell in den Hintergrund geraten sind. Dies gilt vor allem für Großbritannien, wo im Gefolge des Thatcherismus ein Großteil der erst in den späten 1970er Jahren entstandenen intermediären Beratungseinrichtungen und „Interessenregierungen“ (Streeck und Schmitter 1985) einer marktradikalen Politik zum Opfer fielen. Indessen blieb die Abstimmung und Konzertierung der Produzentenverbände untereinander und mit dem Staat dort, wo sie traditionell verankert ist, zum Beispiel in Deutschland, in Schweden oder den Niederlanden durchaus lebendig und vor allem je nach Problemlagen in unterschiedlicher Form reaktivierbar.

Folgt man der Schmitterschen (1974) Definition von Neo-Korporatismus als einer Organisations- und Beziehungsstruktur, dann ist tatsächlich ein Bedeutungsverlust insbesondere im Bereich der industriellen Beziehungen und des Wohlfahrtsstaates festzustellen. Versteht man aber, wie Lehmbruch (1984) unter Neo-Korporatismus die

Konzertierung gesellschaftlicher Großgruppen mit der Regierungspolitik, kann ein genereller Niedergang korporatistischer Interessenvermittlung nicht ohne weiteres behauptet werden. Deren eingeübtes Handlungsrepertoire beschreibt Lehbruch (1977) als einen subsystemischen politischer Interaktionstypus und Entscheidungsmodus, der eben nicht wie das Parteiensystem auf offenen Wettbewerb, sondern auf Konsensbildung in bipartistischen oder tripartistischen Aushandlungsprozessen gerichtet ist. Diese Aushandlungsprozesse können über die Schmitterische Korporatismustypologie hinaus vielfältige, auch nur kurzzeitig bestehende Strukturen und Organisationsformen annehmen. Bereits die frühe Korporatismusforschung hat im Ländervergleich gezeigt, wie unterschiedlich und entwicklungssoffen Sozialpakte und makroökonomische Konzertierungsgremien in den 1970er Jahren gestaltet wurden. Die Beobachtung, dass Institutionen der Sozialpartnerschaft in Deutschland, Österreich oder den Niederlanden einen Bedeutungsverlust erfahren haben, weist nicht notwendig darauf hin, dass auch die ihnen eigene traditionelle Konsensorientierung verloren ging.

Mit der „Verflüssigung“ früherer korporatistischer Arrangements formierten sich neue Gruppen und Konfliktgegenstände ebenso wie neue partizipative und deliberative Vermittlungsformen. Der gesellschaftliche Wertewandel, globalisierte Märkte, Demographie, Migration und neue soziale Integrationskonflikte bestimmen den gesellschaftlichen Diskurs und die politische Agenda im Unterschied zu vormaligen dominanten ökonomischen Verteilungsfragen. Wer in diesem Zusammenhang nur die alten Gruppen und Themen der Korporatismusforschung im Auge hat, versäumt den Blick auf Entwicklungen, in denen herkömmliche korporatistische Merkmale des politischen Systems und der politischen Kultur in neue Themenfelder und Konfliktlagen transferiert werden und als spezifische „Handlungsrepertoires“ (Lehbruch) nationaler politischer Eliten fortwirken. Ein naheliegendes Beispiel sind vielerorts entstandene, höchst unterschiedlich strukturierte Konsultationsgremien zwischen staatlichen Akteuren einerseits und Migrantenverbänden oder Repräsentanten islamischer Gemeinschaften andererseits. Sie werden nach einigen Vorbemerkungen zum Zusammenhang von gesellschaftlicher Entwicklung und Interessenvermittlung im Folgenden näher erörtert.

## 6 Neue Themen und Konfliktlinien der Verhandlungsdemokratie

Der Beobachtung, dass die alten gesellschaftlichen Gruppenidentitäten und Konfliktlinien, wie der Gegensatz von Kapital und Arbeit, in allen entwickelten Industriestaaten ihren früheren politischen Stellenwert einbüßen, kann schwerlich geaugnet werden. Ob das in „Individuation“ (Schmitter 1974), und damit eine schleichende Atomisierung der Gesellschaft oder in einem „desorganisierten Kapitalismus“ (Offe 1985) oder in beidem mündet (vgl. Streeck 2008), erscheint demgegenüber eher offen. Die mit solchen Einschätzungen zumeist verbundenen Niedergangsszenarien übersehen die Entstehung neuer Themen und Konfliktlagen, die sich als veränderte *Cleavages* und damit Ansatzpunkte für neue Gruppenbildungen und Strategien der Interessenvermittlung beschreiben lassen. Die gesellschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte deutet darauf hin, dass sich die dominanten neuen Konfliktlagen nicht mehr als vergleichsweise überschaubare Verteilungskonflikte vornehmlich zwischen Kapital und Arbeit, sondern als Konflikte über Kul-

tur und Lebensweisen darstellen. Die Verschiebung der Konfliktmaterien ist mit neuen Konfliktaustragungsformen verbunden, die zusammen mit neuen Instrumenten der Artikulation, Organisation und Intermediation von Interessen neue soziale Tatsachen und Prozesse hervorbringen – zu denken wäre in dem Zusammenhang an Veränderungen durch das Internet, digitale Kampagnen oder Formen des E-Government. Gravierende Umwälzungen im Bereich der politischen Kommunikation und die Forderung nach Transparenz, wie sie im öffentlichen Diskurs und programmatisch im Konzept des Open Government zum Vorschein kommen, haben an dieser Entwicklung entscheidenden Anteil. Es wäre indes vorschnell, daraus einen Trend zur Desorganisation, Pluralisierung und Informalisierung der politischen Interessenvermittlung abzuleiten. Vielmehr kann gezeigt werden, dass gesellschaftliche Interessenvermittlung ein weitgehend strukturiertes Handlungsfeld darstellt, das vor dem Hintergrund veränderter gesellschaftlicher Konfliktlagen nicht einfach implodiert, sondern einem Formen- und Themenwandel unterliegt, den es zu beobachten und analysieren gilt.

Neben dem Einfluss neuer Formen der Kommunikation (Internet, Email, Twitter, Facebook etc.) markieren soziale Diversität und – damit in einem komplexen Zusammenhang stehend – Gleichstellungsthemen die neuen Konfliktlinien und Verteilungsfragen. Sie orientieren sich an ethnischen und religiösen Gruppenidentitäten sowie weiteren lebensweltlich bestimmten Sparten und Gruppenbildungen in der Gesellschaft. Die Wertebezogenheit, in der Verteilungskonflikte ausgetragen werden, kommt bereits in der Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung (1998–2005) zum Vorschein. Während das dem Agendaprogramm vorausgehende und schließlich gescheiterte Bündnis für Arbeit noch als verhandelte Wohlfahrtsstaatsreform im Sinne eines neo-korporatistischen Interessenausgleichs funktionieren sollte (Lehmbruch 2000), kamen in der darauf folgenden, nach ihren Vorsitzenden Hartz und Rürup benannten „Expertenkommissionen“ Argumente ins Spiel, wie sie der politischen Ökonomie der Bundesrepublik zuvor eher fremd waren. Hier anklingende Fragen einer jenseits von Interessenkompromissen zu suchenden Nachhaltigkeit und Verteilungsgerechtigkeit von Problemlösungen standen in vorangegangenen neo-korporatistischen Verhandlungsgremien eher im Hintergrund – eine Tatsache, die nicht selten kritisch vermerkt wurde (vgl. etwa Offe 1992; Nullmeier 2000). Der moralische Anspruch einer neuen Sozialpolitik tritt in dem 1999 verfassten „Schröder-Blair-Papier“ und in dem das Hartz-Reformwerk kennzeichnenden Slogan „Fordern und Fördern“ zunächst noch gebremst zutage – als eine Mischung universalistischer Anspruchsethik, wo sie eine Mindestsicherung verspricht, mit einer gegen ein paternalistisches Wohlfahrtsstaatsmodell gerichteten individuellen Arbeits- und Leistungsethik.

Ein weiteres Beispiel für die ethische Wende der Politikberatung ist die im Jahr 2000 eingerichtete „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ (Süssmuth-Kommission). Unter ihren 21 Mitgliedern finden sich deutlich mehr Bischöfe und Repräsentanten von Religionsgemeinschaften wie der Präses der Synode der Evangelischen Kirche und der Präsident des Zentralrates der Juden in Deutschland, als Vertreter von Arbeitnehmerinteressen beziehungsweise Gewerkschaften. Der Grund könnte in gewerkschaftlichen Berührungsängsten mit der Thematik liegen. Der damals rasch vereinbarte, schon im Mai 2001 vorliegende Kommissionsbericht geht eingangs davon aus, dass die Ergebnisse der Beratungen – „vielen Bürgerinnen und Bürgern nicht verständlich“ (Unabhängige Kommission 2001, S. 11) seien: Sie verstünden nicht „warum es bei einem Jahresdurch-

schnitt von 3,9 Mio. Arbeitslosen im Jahr 2000 in Deutschland an Hochqualifizierten und Fachkräften mangelt“ (Unabhängige Kommission 2001, S. 11). Der Bericht, der sich sehr verdienstvoll dem Thema der Zuwanderer-Integration annimmt und dazu zahlreiche Vorschläge unterbreitet, enthält kaum Ansätze, dieses Verständnisproblem aufzuklären. Er suggeriert stattdessen bereits in der Einleitung, die 2001 noch deutliche Wachstumsschwäche Deutschlands sei auf eine zu geringe Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zurückzuführen (Unabhängige Kommission 2001, S. 11); eine Aussage, die Arbeitnehmern von den beiden Gewerkschaftsvertretern in der Kommission nicht ohne weiteres zu vermitteln gewesen wäre. Hingegen dürfte die mit dem Geschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sehr hochrangig besetzte Arbeitgeberseite gegenüber ihrer Klientel damit keine Probleme gehabt haben. Die Kommission zielte ausdrücklich auf einen „Bewusstseinswandel“ (Unabhängige Kommission 2001, S. 12) und unterscheidet sich damit grundsätzlich von herkömmlichen neo-korporatistischen oder konkordanzdemokratischen Arrangements der Interessenvermittlung beziehungsweise des Interessenausgleichs.

Zur vollen Entfaltung kommt die Moralisierung politischen Entscheidungshandelns im Rahmen der Energiewende des Jahres 2011. Den entscheidenden Beitrag zu einem fundamentalen Politikwechsel mit sehr weitreichenden verteilungspolitischen Konsequenzen leistete hier eine „Ethik-Kommission“, die unter den Augen der Öffentlichkeit tagte und dabei die Protagonisten des früheren korporatistischen Elitenkartells in einer für sie neuen Machtlosigkeit vorführte. Neben Berichterstattung und Übertragungen in Presse, Funk und Fernsehen konnten die Debatten teilweise als Live-Stream im Internet verfolgt werden.

Daran wird ein grundlegender Wandel politischer Interessenvermittlung und Entscheidung deutlich. Er äußert sich gerade nicht darin, dass wichtige politische Entscheidungen aus der korporatistischen in die parlamentarische Arena zurück verlagert würden. Es gibt nach wie vor und sogar zunehmend die informelle Interessenvermittlung in politischen Vorentscheidersystemen. Neu ist, dass diese Vorentscheidersysteme nun nicht mehr vornehmlich den pragmatischen Regeln eines verhandelten, kompromissförmigen Interessenausgleichs folgen, sondern zunehmend Wertorientierungen berücksichtigen. Zugleich zeigt sich eine Tendenz zu mehr Öffentlichkeit, ohne dass damit ein Prozess formaler Institutionalisierung verbunden wäre. Die genannten Kommissionen (Hartz, Rürup, Süsmuth-Kommission, Integrationsgipfel, Nationale Islamkonferenz, Nationaler IT-Gipfel, Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“, Kommission zur Endlagersuche) wurden ad-hoc einberufen. Die Auswahl ihrer Mitglieder, ihre Verhandlungen und Entscheidungsprozeduren folgten keiner förmlichen Geschäftsordnung.

Daraus ergibt sich eine doppelte Abkehr vom „alten“ Neokorporatismus: einmal vom pragmatischen, tauschförmigen Interessenkompromiss hin zu wertebasierten, Diskursforen; zum anderen von weitgehend nicht-öffentlichen Aushandlungsprozessen zu von großer Öffentlichkeit begleiteten Medienereignissen. Wenig hat sich dagegen am Grad der Informalität bzw. Formalität der Entscheidungsarenen geändert. Es gibt nach wie vor und sogar vermehrt derartige informelle, vorparlamentarische Konsultations-, Beratungs- und Entscheidungsgremien. Sie werden seit der Jahrtausendwende zunehmend zur Bearbeitung drängender Entscheidungsmaterien und nicht zuletzt zur Abwendung drohender Legitimationskrisen regierungsseitig einberufen und entsprechen insofern weniger einem

Ansatz zivilgesellschaftlicher Aktivierung als dem von Lehmsbruch (1987) eingeführten Theorem regierungsseitig initiiertes „Administrativer Interessenvermittlung“. Diese Entwicklung lässt sich an der in vielen europäischen Ländern nach den islamistischen Attentaten vom 11. September 2001 einsetzenden Einrichtung von Dialogstrukturen auf dem Feld der Einwanderer-Integration und des religiösen Korporatismus beobachten und analysieren, auf die ich in den folgenden Abschnitten näher eingehe.

## 7 Konsultationsgremien der Einwanderer-Integration als Beispiel

Die Kritik des Neo-Korporatismus und der Verhandlungsdemokratie richtet sich auf deren Elitenbias, die Tatsache, dass nur die höchsten Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen miteinander und mit staatlichen Akteuren vernetzt sind und vornehmlich im Verborgenen die Politik mitbestimmen. In der konkordanzdemokratischen Variante sind es konfessionell und weltanschaulich differenzierte Parteien, die gesellschaftliche Segmente (Säulen) repräsentieren. Korporatistische Verhandlungsnetzwerke werden dagegen mit ökonomischen Produzentengruppen – Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden – assoziiert. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die geringe Durchlässigkeit von Verhandlungsdemokratien für neue Gruppierungen und Interessen sowie für Minderheiten, die in dem als „Elitenkartell“ erscheinenden Verhandlungssystem nicht vertreten sind. Diese Frage stellt sich aktuell im Zusammenhang mit der Zuwanderung und Integration kultureller und religiöser Minderheiten. Wenn die Verhandlungsdemokratie eine eigenständige, in einigen europäischen Kleinststaaten seit langem eingeübte Form staatlicher Integrationspolitik darstellt, liegt die Vermutung nahe, dass sich dies in deren Migrations- und Integrationspolitik niederschlägt. Sie kann im Sinne der Elitenkartell-These soziale Exklusion zur Folge haben, auf die Aufnahme neuer kultureller Minderheiten in konkordanzdemokratische Arrangements hinwirken oder aber ganz neue Strukturen und Prozesse der Verständigung und Interessenvermittlung hervorbringen.

Der deutsch-niederländische Vergleich von Konsultationsstrukturen im Bereich der Integration von Einwanderern und religiöser Minderheiten illustriert beispielhaft diese drei Varianten. In den Niederlanden wurden ethnisch-kulturell definierte Zuwanderergruppen bereits seit 1978 in formelle Konsultationsstrukturen nach dem Vorbild der konkordanzdemokratischen Versäulung eingebunden und an der Integrationspolitik beteiligt. Religiöse Minderheiten folgten 2001 mit der Einrichtung eines Hindurates und 2006 einer Inter-islamischen Plattform für Regierungsangelegenheiten (Musch 2011). In Deutschland kam es 2006 mit der Einberufung des sogenannten „Integrationsgipfels“ und der zeitgleich eingerichteten „Islamkonferenz“ erstmals zu ähnlichen Prozessen der Verständigung und Interessenvermittlung zwischen der Regierung und den jeweiligen Gruppenrepräsentanten und Verbandseliten. Zuvor waren Zuwanderer nur auf individueller Basis in Gremien der Arbeitsmarktregulierung, der Sozialversicherung und der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung vertreten, womit eine zumindest informelle Präsenz dieser Gruppen in der Sozialpolitik verbunden war (Thränhardt 2009). Vom staatskirchenrechtlichen Korporatismus der etablierten Religionsgemeinschaften blieben religiöse Minderheiten mit Ausnahme des Zentralrates der Juden ausgeschlossen. Erst nach 2012, mit der Gründung islamischer theologischer Fakultäten an deutschen Uni-

versitäten, der Einführung einer staatlichen Imamausbildung und des islamischen Religionsunterrichts an Schulen eröffnete sich die Perspektive einer Aufnahme des Islam in das System des religiösen Korporatismus. Dessen herkömmliche, ekklesiastisch geprägte Form wäre dann allein schon wegen der pluralistischen Gruppen- und Verbandsstruktur islamischer Religionsgemeinschaften einem starken post-korporatistischen Veränderungsdruck ausgesetzt (Czada 2010).

Der Stellenwert verhandlungsdemokratischer Konsensgespräche, runder Tische und Konsultationsgremien in der Migrations- und Einwanderer-Integrationspolitik ist zuerst in Thränhardt (2000) und Mahnig und Wimmer (2003) kursorisch erörtert und jüngst in einer umfangreichen deutsch-niederländischen Vergleichsstudie (Musch 2011, S. 12) eingehend untersucht worden. Im Gefolge von Zuwanderung entstanden ethnische und religiöse Minderheiten, gesellschaftliche Segmente, die von dem vorherrschenden Modus funktionaler Differenzierung abweichen. Statt funktionaler Interessengruppen, wie sie im Erklärungsansatz des klassischen Korporatismusmodells vorherrschen, entstehen im Gefolge von Zuwanderung Gruppierungen aufgrund von kultureller, religiöser, ethno-nationaler oder sprachlicher Zugehörigkeit. Mit der einhergehenden neuen segmentären Differenzierung der Gesellschaft und dem Aufkommen von Migrations- und Integrationskonflikten entstanden nicht nur neue Gruppenidentitäten, sondern auch neue politische Spaltungslinien, die in ihren Grundzügen weniger an die Grundannahmen korporatistischer Konfliktregelung erinnern als an die politische Versäulung kulturell differenzierter Konkordanzdemokratien, namentlich der Niederlande, Schweiz und Belgiens.

In den Niederlanden ist das Versäulungsmodell bereits in den 1970er Jahren auf die Einwanderer-Integrationspolitik übertragen worden. Erster Auslöser waren terroristische Gewaltakte molukkischer Zuwanderer, die durch die Kaperung eines Eisenbahnzuges und Geiselnahmen in einer Schule auf ihre Probleme aufmerksam machen wollten. Die Ereignisse führten zu einem ministeriellen Erlass über die Einrichtung eines eigenen „Mitspracheverbandes“ (*Inspraakorgaan Welzijn Molukkers – IWM*). Der IWM sollte als Gesprächspartner der Regierung vor allem in sozialen Fragen der Integration molukkischer Migranten dienen. Die Konsultationspraxis wurde mit dem Beginn einer offiziellen ethnischen Minderheitenpolitik 1983 erweitert. Ihre Zielgruppen – Türken, Marokkaner und Tunesier, sog. südeuropäische Migranten, Surinamer, Antillianer und Arubaner, Flüchtlinge, sog. Wohnwagenbewohner und Sinti und Roma – wurden 1985 in eine umfassende nationale Beratungs- und Konsultationsstruktur (*Landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderhedenbeleid – LAO*) inkorporiert (Musch 2011, S. 170).

Die auf Initiative der niederländischen Regierung gegründeten und „offiziell anerkannten „Kooperationsverbände“ (*samenwerkingsverbanden*) der verschiedenen Minderheitengruppen hatten zwei Funktionen: zum einen gefragt und ungefragt Empfehlungen an den für Integration zuständigen Minister abzugeben (*adviesfunctie*) und zum anderen Konsultationen mit der Regierung über Politikvorhaben zu führen (*overlegfunctie*). In Ergänzung zu den Beratungs- und Konsultationsfunktionen verfügten die Verbände über eine Funktion der finanziellen Unterstützung und Informationsweitergabe gegenüber ihren Mitgliederorganisationen (*financiele steun en transfer van informatie*).<sup>4</sup> Die an der LAO-Struktur beteiligten Migrantenverbände erhielten finanzielle Zuwendungen für ihre

4 Die folgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf Musch (2012).



Funktionen und Tätigkeiten im Rahmen der Konsultationsstruktur. Ihre Beteiligung an der Formulierung und Implementation einzelner Maßnahmen der Integrationspolitik qualifiziert diese Struktur als einen Fall von kulturellem Korporatismus, in dem nicht sozio-ökonomische Großgruppen wie Gewerkschaften und Unternehmerverbände, sondern kulturelle Minderheiten in die staatliche Politikentwicklung inkorporiert werden. Die der Inkorporation zugrunde liegende kulturell, ethnisch, sprachlich, religiös bestimmte Konfliktlinie lässt dieses Arrangement zugleich als eine Sonderform konkordanzdemokratischer politischer Integration erscheinen.

Die LAO-Struktur erhielt 1997 mit dem Gesetz zur Konsultation von Minderheiten (*Wet overleg minderhedenbeleid* – WOM) eine formelle Rechtsgrundlage (Musch 2011; Czada und Musch 2012). Danach galten auch strengere Prüfungen der Repräsentativität beteiligter Verbände. So wurde der molukkische Verband im Jahr 2007 von der LOM-Struktur ausgeschlossen, da er die gesetzlichen Repräsentativitätskriterien nicht mehr erfüllte.

Neben der niederländischen versuchten auch andere europäische Regierungen, einer drohenden Gesellschaftsspaltung durch die Konsultation und Kooptation von Repräsentanten neuer ethno-kultureller und religiöser Gruppierungen entgegenzuwirken. Insbesondere nach den islamistischen Terrorakten des 11. September 2001 und nach gewaltförmigen Integrationskonflikten haben zahlreiche nationale Regierungen diese Gruppen adressiert und Dialogforen mit ihren Vertretern eingerichtet.

Eine vergleichende Übersicht der Organisationsstrukturen und Konsultationspraktiken in der Zuwandererintegration offenbart eine institutionelle Vielfalt und ein Maß an Komplexität, das sich nicht allein aus der gestellten Aufgabe, sondern vielmehr aus spezifischen nationalen Entwicklungspfaden erklären lässt. Dabei spielen die in unterschiedlichen Gründungsjahren vorhandenen situativen Entstehungsbedingungen und Staatstraditionen zumindest für die institutionelle Ausgestaltung und Arbeitsweisen dieser Gremien eine besondere Rolle.

An den in Tab. 2 aufgeführten Gremien der Konsultation und Interessenvermittlung sind drei Sachverhalte bemerkenswert:

1. Zeitpunkt und Anlass ihrer Entstehung und das in ihnen eigene Aufgabenspektrum.
2. Die Tatsache, dass die Gremien mit öffentlichen Mitteln unterstützt und zumeist auch von Regierungen initiiert bzw. gegründet wurden und entsprechende Folgeprozesse gesellschaftlicher Interessenorganisation ausgelöst haben.
3. Die unterschiedlichen Grade formeller Institutionalisierung und der Öffentlichkeit.

Die Entstehung folgt zumeist auf besondere historische Konfliktereignisse, auf die Regierungen mit dem Versuch reagieren, die daran tatsächlich oder vermeintlich beteiligten Gruppen zu adressieren, zu organisieren und entsprechende Dialogstrukturen aufzubauen. Dies waren zum Beispiel die Mollukerproteste der späten 1970er in den Niederlanden und soziale Konflikte im Gefolge der Todes-Fatwa gegen den Schriftsteller Salman Rushdie, die zur Gründung eines „National Interim Committee on Muslim Affairs“ (NICMU), einer Vorgängerorganisation des späteren „Muslim Council of Britain“ führte. Im Vergleich zu den übrigen in Tab. 2 genannten Einrichtungen handelt es um eine ohne direkte Regierungsbeteiligung entstandene Konsultationsstruktur, deren Tätigkeit etwa im Bereich der Imamausbildung in erheblichem Maß mit öffentlichen Mitteln gefördert wird. Alle erst neuerdings entstandenen Konsultationsstrukturen sind als Reaktion auf die islamistischen

**Tab. 2:** Nationale Konsultationsgremien der Einwanderer-Integration. (Quelle: Czada 2010; Czada und Musch 2012)

Fokus Land	Konsultationsstrukturen für zugewanderte ethnische Minderheiten	Konsultationsstrukturen für zugewanderte religiöse Minderheiten
Belgien	<i>Minderheitenforum (Flandern) (Minderhedenforum; MF, 2000)</i>	<i>Exekutivausschuss der Muslime in Belgien (Exécutif des Musulmans de Belgique; EMB, 1996, aufgelöst 2008)</i>
Deutschland	<i>Integrationsgipfel, 2006</i>	<i>Deutsche Islam Konferenz; DIK, 2006</i>
Dänemark	<i>Rat für ethnische Minderheiten (Rådet for Etniske Minoriteter, 1999)</i>	<i>Gemeinsamer Ausschuss der Muslimverbände (Muslimernes Fællesråd, 2003)</i>
Frankreich	<i>Zentralrat für Integration Haut Conseil à l'Intégration (HCI, 1989)</i>	<i>Nationaler Französischer Islamrat Conseil Français du Culte Musulman (CFCM, 2003)</i>
Großbritannien	<i>Ad hoc Konsultationen</i>	<i>The Muslim Council of Britain (MCB, 1997), Mosques &amp; Imams National Advisory Board (MINAB, 2006).</i>
Luxemburg	<i>Nationaler Ausländerrat Conseil National pour Etrangers (CNE, 1993)</i>	<i>Ad hoc Konsultationen</i>
Niederlande	<i>Nationaler Rat für Minderheiten (Landelijk Overleg Minderheden; LAO/LOM, 1985)</i>	<i>Hindurat (2001); Inter-islamische Plattform für Regierungsangelegenheiten (Inter-islamitisch Platform Overheidszaken; IPO, 2006)</i>
Norwegen	<i>Kontaktkomitee für Minderheiten und Regierungsorgane (Kontaktutvalget mellom innvandrere-befolkningen og myndighetene; KIM, 1984)</i>	<i>Norwegischer Islamrat (Islamsk Råd Norge, 1993)</i>

Anschläge vom 11. September 2001 in den USA und die daraus resultierenden Sicherheitsüberlegungen zu sehen. Für alle Fälle gilt, dass Organisation und Verfahren sehr weitgehend nationalen Traditionen der Interessenvermittlung folgen.

Von den in Tab. 2 genannten Ländern finden sich Traditionen eines kulturellen Korporatismus in den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Norwegen und Deutschland. Neben den in Belgien, Luxemburg und Norwegen relevanten linguistischen Spannungslinien sind die Niederlande und Deutschland durch ausgeprägte Formen eines religionsbasierten Korporatismus gekennzeichnet. Die Schweiz, die eine lange konkordanzdemokratische Tradition der politischen Anerkennung regionaler, sprachlicher und religiöser Heterogenität aufweist, verfügt bislang über keine formalen nationalen Konsultationsstrukturen für zugewanderte Minderheiten, dafür umso mehr auf kantonaler und lokaler Ebene. Die französische Regierung nutzt einen seit 1989 bestehenden Zentralrat für Integration und einen 2003 entstandenen nationalen Islamrat für den Dialog mit Vertretern von Einwanderergruppen. In Großbritannien zeigt sich die Tradition der „arms length relation“, die auf wechselseitige Unabhängigkeit der gesellschaftlichen und staatlichen Akteure und ein diskretes Bemühen um Konsens bedacht ist (vgl. Tab. 3).

Der Prozess der politisch-institutionellen Integration des Islam ist in den Niederlanden weiter fortgeschritten als in Deutschland. Auf Grundlage fortbestehender rechtlicher Regelungen und Strukturen der Versäulungsperiode und dem Prinzip der Gleichstellung

**Tab. 3:** Institutionalisierungsgrad und Öffentlichkeit von Konsultationsgremien der Einwanderer- und Islamintegration. (Quellen: MIPEX (2010). Rangskala (1–5) unter Verwendung folgender Indikatoren: Konsultationen auf nationaler Ebene (MIPEX 67 a), deren Institutionalisierungsgrad (MIPEX 67 d) und die finanzielle Förderung von Migrantenorganisationen auf nationaler Ebene (MIPEX 72). Die Angaben zum Grad der Öffentlichkeit (1–3) dieser Konsultationsgremien basieren auf Expertenschätzung, vgl. Laurence (2009), Musch (2012), Bader (2007), Cesare und McLoughlin (2005))

Land	Institutionali-sierungsgrad	Öffentlichkeit
Belgien	2	3
Dänemark	2	2
Finnland	4	2
Frankreich	3	0
Deutschland	1	3
Italien	3	1
Luxemburg	3	2
Niederlande	4	0
Norwegen	5	3
Portugal	3	2
Spanien	4	2
Schweiz	2	0
Großbritannien	1	1

von Religionsgemeinschaften war es muslimischen Migranten wie auch Hindus zum einen möglich, eigene Schulen und Gebetsräume einzurichten und mit einer eigenen Rundfunk- und Fernsehstation Sendezeit für islamische Programme zu beantragen. Die Regierung unterstützte darüber hinaus bereits seit den frühen 1980 Jahren den Prozess der Institutionalisierung muslimischer und hinduistischer Glaubensgemeinschaften sowie deren Einbindung in hoch institutionalisierte Konsultationsstrukturen.

## 8 Formalität und Öffentlichkeit im Wandel

Die in den Niederlanden seit 1997 auf gesetzlicher Grundlage geführten Verhandlungen zwischen Staat und Einwandererverbänden sind grundsätzlich nicht öffentlich (Musch 2011, S. 264). Die Teilnehmer sind zu Verschwiegenheit verpflichtet. Die Protokolle können nicht frei eingesehen werden. In den Medien wird über die Konsultationen nicht berichtet. Im Gegensatz zu der niederländischen LAO-/LOM-Struktur war der deutsche Integrationsgipfel „zumindest was die Gipfeltreffen betrifft, eine vergleichsweise öffentliche Veranstaltung, die von den Medien in großer Aufmachung begleitet und kommentiert wurde (Musch 2011, S. 264). Die vereinbarten Maßnahmen der Integrationspolitik wurden im Detail veröffentlicht und der in Selbstverpflichtung von den beteiligten Verbänden erbrachte Beitrag war Gegenstand eines 2007 veröffentlichten und öffentlich debattierten Fortschrittsberichtes.

Ähnlich verhielt es sich mit der Deutschen Islamkonferenz, deren Zusammenkünfte eine erhebliche Medienaufmerksamkeit erzeugten. Sie war von der Regierung propagandistisch konzipiert worden und sollte die politische Öffentlichkeit adressieren. Die

in diesem Zusammenhang vieldiskutierten Frage nach der Stellung des Islam in deutschen Gesellschaft sowie Konflikte über die Beteiligung und Themensetzung sorgten für zusätzliche öffentliche Aufmerksamkeit. Bemerkenswert erscheint zudem die Tatsache, dass die niederländischen Konsultationsverfahren inhaltlich auf Politikfelder konzentriert blieben und eine allgemeine Wertedebatte dezidiert vermeiden sollten, während die Vermittlung der Werte des Grundgesetzes ein zentrales Thema der Deutschen Islamkonferenz darstellte, übrigens gegen den Rat niederländischer Experten, den das deutsche Innenministerium zuvor eingeholt hatte.

Der deutsch-niederländische Vergleich zeigt: Die formal verfasste, hochgradig institutionalisierte niederländische Konsultationsstruktur für ethnische und religiöse Minderheiten ist gegenüber der Öffentlichkeit abgeschirmt, während der deutsche Integrationsgipfel und die Deutsche Islamkonferenz bewusst öffentlichkeitswirksam in Szene gesetzt wurden. Die für neo-korporatistische Konzertierungsgremien geltende Gleichung, wonach informelle Verhandlungen einen Ausschluss der Öffentlichkeit verlangen, und mit dem Formalisierungsgrad politischer Aushandlungsprozesse der Grad der Öffentlichkeit zunimmt, verkehrt sich hier ins Gegenteil. Einschränkend ist festzuhalten, dass auch im Umfeld der Deutschen Islamkonferenz von der Öffentlichkeit abgeschottete Gespräche zu tagespolitischen Details geführt wurden. Im Unterschied zu konsentierten Richtungsentscheidungen in Konsensbildungsgremien sind solche informellen Dateilabsprachen in der alltäglichen Regierungspraxis nahezu unterschiedslos in allen Ländern anzutreffen.

Für Konsultationsgremien in der Integrations- und Religionspolitik gilt ebenso wie für Kommissionen zur Wohlfahrtsstaatsreform, dass mit ihrer Einsetzung die öffentlichen Integrations- beziehungsweise Sozialreformdebatten einen Höhepunkt erreicht haben. Dies gilt umso mehr, je unregelmäßiger und informeller diese Gremien verfasst sind. Betrachtet man die im MIPEX-Index<sup>5</sup> erhobenen internationalen Daten zum Institutionalierungsgrad von Konsultationsgremien der Einwandererintegration, erscheint die These bestätigt, dass mit zunehmender Institutionalisierung und Verrechtlichung von Konsultationsstrukturen deren Öffentlichkeit und Medienpräsenz abnimmt.

Die Übersicht bezieht sich lediglich auf die Öffentlichkeit staatlich initiiertem Konsultationsprozesse. Sie besagt nicht, dass die dort behandelten Themen, auch wenn sie unter Ausschluss der Öffentlichkeit beraten werden, in den Massenmedien nicht präsent wären. Diese berichten jedoch in Ländern mit geringer Öffentlichkeitsbeteiligung vornehmlich über spektakuläre Ereignisse und Gewaltkonflikte und weniger über die hinter verschlossenen Türen geführten und daher der Berichterstattung nur schwer zugänglichen Verhandlungen und Konsensgespräche.

Ganz offenkundig sind außerparlamentarische, zur Verhandlung, Entscheidungsvorbereitung und nicht selten auch zur faktischen Letztentscheidung regierungsseitig eingerichtete Kommissionen nicht mehr in einem so hohen Maße nicht-öffentlich, wie es noch J. Toulmin Smith in seiner 1849 erschienen, bis heute lesenswerten Monografie „Govern-

---

5 MIPEX-Index – Institutionalierungsgrad von Einwanderer-Konsultationen gemessen an deren rechtlicher Absicherung, formelle Vorgaben zur Leitung und Verfahrensweise sowie dem Zugang nach Repräsentativitätskriterien. Die Rohdaten des Migrations- und Integrationspolitik-Index finden sich auf der MIPEX-Website: <http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/mipexrawdata.xlsx> (Gesehen 15.6.2012).

ment by commissions illegal and pernicious“ beschrieben hat: „Das Prinzip der Offenheit und Öffentlichkeit (...) wie es unsere grundlegenden Gesetze und Institutionen vorsehen, wird von allen von der Krone eingesetzten Kommissionen direkt verletzt“ (Toulmin Smith 1849, S. 138). Er nennt dies eine „irreguläre, ungesetzliche und böartige um sich greifende Methode, durch die Falschheiten sich den Platz der Wahrheit anmaßen und letztere nur noch tiefer in den Brunnen sinkt, wo sie verborgen bleibt“ (Toulmin Smith 1849, S. 31). Wie im angelsächsischen Common Law, das Toulmin Smith mit seinen Beispielen aus England, Irland und Australien im Auge hat, bilden Formalität und Publizität auch zentrale Elemente des römischen Rechts, die im Zivil- wie im Staatsrecht häufig gemeinsam auftreten. Dies mag zum Teil erklären, dass Informalität landläufig mit Nicht-Öffentlichkeit assoziiert wird. Daneben sprechen historische Erfahrungen für die Gültigkeit dieses Zusammenhanges. Allerdings scheint sich in jüngerer Zeit ein Trend zu mehr Öffentlichkeit anzubahnen. Dafür dürften vor allem drei Ursachen in Frage kommen:

1. Zum einen lässt sich in der Politik ein allgemeiner Trend zu mehr Transparenz und öffentlicher Behandlung ausmachen. Dies als ein Mehr an deliberativer Demokratie zu deuten, wie es gelegentlich geschieht, wäre allerdings – wenn es um „Governance by Commissions“ geht – nicht unbedingt zutreffend. Vielmehr erweisen sich ad-hoc eingerichtete, gering institutionalisierte Kommissionen und Konsultationsorgane nicht selten als Teil eines modernen Politikmarketings. Es beabsichtigt und bewirkt die Verlagerung politischer Entscheidungen in eine Sphäre propagandistischer Öffentlichkeit, die vor allem der Regierung und ihren Wiederwahlinteressen dienen soll.
2. Ein zweiter Grund für den Bedeutungszuwachs von Kommissionen dürfte in der generell gewachsenen Komplexität politischer Entscheidungen zu suchen sein. Schwierige Sachentscheidungen und Konfliktmaterien werden in Vorentscheidersysteme verlagert und so vom unmittelbaren Parteienwettbewerb entkoppelt. Für den auf Strategien der Problemvereinfachung basierenden Parteienwettbewerb werden so komplizierte Sachverhalte in verwertbare Themen und Problemlösungskonzepte aufbereitet, also gewissermaßen „vorverdaut“.
3. Zum dritten kann aufgrund der zunehmenden Komplexität von Entscheidungsmaterien auch ein Informations- und Kompetenzmangel auf Seiten der Parlamente und der politischen Verwaltung die Einrichtung von Kommissionen und außerparlamentarischen Konsultationsorganen begünstigen. Wenn die *Inhouse*-Expertise des Beamtenapparats nicht mehr ausreicht, fungieren sie als Expertenregierungen für bestimmte Politikfelder. Diese auf administrativer Ebene angesiedelten, zumeist auf Dauer gestellten Beiräte sind nach wie vor durch Nicht-Öffentlichkeit gekennzeichnet. In Deutschland wäre die Reaktorsicherheitskommission ein Beispiel, in den Niederlanden die Institutionen des „Techno-Korporatismus“<sup>6</sup> oder die oben vorgestellte LAO-LOM-Konsultationsstruktur.

---

6 Dazu zählen der *Sociaal-Economische Raad*, das *Central Planbureau* oder die *Stichting van de Arbeid*. Ebenso wie diese über alle Nachkriegsjahrzehnte bestehenden und dabei je nach Zeitumständen unterschiedlich einflussreichen Beratungs- und Beteiligungsorganen sind auch die Konsultationsstrukturen der niederländischen Einwanderer- und Islamintegration rechtlich abgesichert und insofern weit stärker institutionalisiert als der frühere ephemere Korporatismus in Deutschland.

Mit dem Formen- und Funktionswandel von außerparlamentarischen Konsultationen und Regierungskommissionen geht es nun nicht mehr um die Depolitisierung und Verlagerung von Entscheidungen auf die nicht-öffentliche politische Hinterbühne. Diese klassische Begründung für solche Auslagerungsprozesse (Toulmin-Smith 1849) hat sich nahezu verkehrt: Einrichtungen wie die Süssmuth-Kommission, der Integrationsgipfel, die Islamkonferenz, die Rürup-Kommission, die Hartz-Kommission, die Herzog-Kommission, der Nationale IT-Gipfel, der Nationalen Ethikrat, der Rat für Nachhaltige Entwicklung, der Deutsche Innovationsrat oder die Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“ sind nicht zuletzt Instrumente eines öffentlichkeitswirksamen Politikmarketings. Sie unterscheiden sich darin von neo-korporatistischen Konsensgremien, die sie in gewisser Weise ersetzt haben, und ebenso von Beiräten und Expertenkommissionen, die auf administrativer Ebene angesiedelten sind und nicht zuletzt aufgrund ihres höheren Institutionalisierungsgrades fortbestehen. Da der ephemere Korporatismus der Bundesrepublik zu keiner Zeit ähnlich stark institutionalisiert war wie entsprechende Beteiligungsinstitutionen in den Niederlanden, Norwegen oder Österreich, konnte der Formen- und Funktionswandel außerparlamentarischer gesellschaftlicher Interessenvermittlung im deutschen Fall besonders rasch voranschreiten.

## Literatur

- Alemann, Ulrich von. 1994. Schattenpolitik. Streifzüge in die Grauzonen der Politik. In *Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik*, Hrsg. Claus Leggewie, 135–144. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Bader, Vincent. 2007. The governance of Islam in Europe: The perils of modelling. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33 (6): 871–886.
- Benz, Arthur. 1998. Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In *Demokratie – Eine Kultur des Westens?*, Hrsg. Michael Greven, 201–222. Opladen: Leske + Budrich.
- Beyme, Klaus von. 2013. Von der Postdemokratie zur Neodemokratie. Wiesbaden: Springer VS.
- Blumenthal, Julia von. 2003. Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 43:9–15.
- Brohm, Winfried. 1987. Sachverständige Beratung des Staates. In *Handbuch des Staatsrechts Bd. II*. Hrsg. Josef Isenensee und Paul Kirchhof, 207–248. Heidelberg: Müller.
- Cesari, Jocelyne, und Seán McLoughlin, Hrsg. 2005. European Muslims and the secular state. Aldershot: Ashgate.
- Crouch, Colin. 2008. Postdemokratie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Czada, Roland. 1997. Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen. In *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Hrsg. Arthur Benz und Wolfgang Seibel, 237–260. Baden-Baden: Nomos.
- Czada, Roland. 1998. Verhandeln und Inter-Organisationslernen in demokratischen Mehrebenenstrukturen. In *Regieren und intergouvernementale Beziehungen*, Hrsg. Ulrich Hilpert und Everhard Holtmann, 67–86. Opladen: Leske + Budrich.
- Czada, Roland. 2000. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, Hrsg. Everhard Holtmann und Helmut Voelzkow, 23–49. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Czada, Roland. 2010. Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen einer staatlichen Imamausbildung. In *Imamausbildung in Deutschland. Islamische Theologie im europäischen Kontext*, Hrsg. Bülemt Ucar, 81–86. Göttingen: V & R unipress.
- Czada, Roland, und Elisabeth Musch. 2012. Migration, Integrationskonflikte und das Erbe der Konkordanzdemokratie. In *Konkordanzdemokratie, Ein Demokratietyp der Vergangenheit?*, Hrsg. Stefan Köppl und Uwe Kranenpohl, 261–292. Baden-Baden: Nomos.
- Dyson, Kenneth. 2005. Binding hands as strategy for economic reform: Government by commission. *German Politics* 14 (2): 224–247.
- Elster, Jon. 1995. Strategic uses of argument. In *Barriers to conflict resolution*. Hrsg. Kenneth J. Arrow, Robert H. Mnookin, Lee Ross, Amos Tversky, und Robert Wilson, 237–257. New York: Norton.
- Fishkin, James S. 2009. *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press: Oxford.
- Grande, Edgar. 2000. Charisma und Komplexität. Verhandlungsdemokratie, Mediendemokratie und der Funktionswandel politischer Eliten. *Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 28 (1): 122–142.
- Grimm, Dieter. 2003. Lässt sich die Verhandlungsdemokratie konstitutionalisieren? In *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Hrsg. Claus Offe. Frankfurt: Campus, 193–210. Frankfurt a. M.: Campus.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Heinze, Rolf. 1982. Elitenkooperation und Basisproteste: Grenzen neokorporatistischer Steuerung. *Journal für Sozialforschung* 22:429–446.
- Heinze, Rolf. 2002. Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – Wenig Tat? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Helms, Ludger. 2005. Die Informalisierung des Regierungshandelns in der Bundesrepublik. Ein Vergleich der Regierungen Kohl und Schröder. *Journal for Comparative Government and European Policy* 3 (1): 70–96.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Holzinger, Katharina. 2001. Verhandeln statt Argumentieren oder Verhandeln durch Argumentieren? Eine empirische Analyse des Verhältnisses von Argumentieren und Verhandeln auf der Basis der Sprechakttheorie. *Politische Vierteljahresschrift* 42 (3): 414–446.
- Jochem, Sven. 2007. From corporatist consensualism to the politics of commissions. German welfare reform and the inefficiency of the alliance for jobs. In *Economic efficiency – democratic empowerment. Contested modernization in Britain and Germany*, Hrsg. Ingolfur Blühdorn und Uwe Jun, 147–164. Lexington: Rowman & Littlefield.
- Jörke, Dirk. 2011. Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1–2/2011:13–18.
- Klage, Christian. 2012. *Nach dem Gipfel ist vor dem Gipfel – Offene Ohren im Kanzleramt*. World Vision Blog. <http://blog.worldvision.de/2012/07/nach-dem-gipfel-ist-vor-dem-gipfel-offene-ohren-im-kanzleramt/>. Zugegriffen: 14. Juni 2013.
- Köppl, Stefan, und Uwe Kranenpohl, Hrsg. 2012. *Konkordanzdemokratie, Ein Demokratietyp der Vergangenheit?* Baden-Baden: Nomos.
- Kosar, K. R. 2008. *The quasi government: Hybrid organizations with both government and private sector legal characteristics (RL30533)*. Washington, DC: Congressional Research Service. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/keyworkplace/539/>. Zugegriffen: 10. April 2013.
- Krick, Eva. 2006. *Politikberatung durch Expertengremien. Legitimation und Funktion der ‚Hartz‘- und der ‚Rürup‘-Kommission*. Working papers 2/2006. Universität Osnabrück, Fachbereich Sozialwissenschaften. [http://www.politik.uos.de/wp/WP\\_2\\_06\\_Eva\\_Krick-Expertengremien.pdf](http://www.politik.uos.de/wp/WP_2_06_Eva_Krick-Expertengremien.pdf). Zugegriffen: 28. April 2014.

- Krick, Eva. 2010. Regieren mit Gipfeln – Expertengremien der großen Koalition. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 20:233–265.
- Kropp, Sabine. 2003. Regieren als informaler Prozess. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43/2003:23–31.
- Lamping, Wolfram. 2006. Regieren durch Regierungskommissionen? Funktionen und Implikationen der Hartz- und der Rürup-Kommission im Vergleich. *Zeitschrift für Sozialreform* 52: 233–251.
- Laurence, Jonathan. 2009. The corporatist antecedent of contemporary state-Islam relations. *European Political Science Journal* 8 (3): 301–315.
- Lehmbruch, Gerhard. 1967. *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- Lehmbruch, Gerhard. 1977. Liberal corporatism and party government. *Comparative Political Studies* 10:91–126.
- Lehmbruch, Gerhard. 1984. Concertation and the structure of corporatist networks. In *Order and conflict in contemporary capitalism*, Hrsg. John Goldthorpe, 60–80. Oxford: Clarendon Press.
- Lehmbruch, Gerhard. 1987. Administrative Interessenvermittlung. In *Verwaltung und ihre Umwelt*. Hrsg. Adrienne Windhoff-Héritier, 11–43. Opladen: Leske + Budrich.
- Lehmbruch, Gerhard. 1991. Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme. In *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*, Hrsg. Helga Michalsky, 13–24. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Lehmbruch, Gerhard. 2000. Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates. Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen. In *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*. Leviathan Sonderheft 19/1999, Hrsg. Roland Czada und Hellmut Wollmann, 89–112. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard. 2003. *Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lijphart, Arendt. 1968. *The politics of accommodation: Pluralism and democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- Lijphart, Arendt. 1977. *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Loorbach, Derk, und René Kemp. 2007. Transition management for the Dutch energy transition: The multilevel governance aspects. In *Managing the transition to renewable energy: Theory and practice from local, regional, and macro perspectives*, Hrsg. Jeroen C. J. M. van den Bergh und Frank Reinier Bruinsma, 243–264. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mahnig, Hans, und Andreas Wimmer. 2003. Integration without immigrant policy: The case of Switzerland. In *The integration of immigrants in European societies: national differences and trends of convergence*, Hrsg. Friedrich Heckmann und Dominique Schnapper, 135–164. Stuttgart: Lucius & Lucius. (Zuerst publiziert 1999 als EFNATIS Working paper 29. Swiss Forum for Migration Studies, Universität Neuchâtel).
- Meister, Hans-Peter. 2004. Diskursive Politikgestaltung: Von der „Beraterrepublik“ zum organisierten Dialog. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B14/2004:31–38.
- Müller, Wolfgang D. 1990. *Geschichte der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland. Anfänge und Weichenstellungen*. Stuttgart: Schäffer.
- Musch, Elisabeth. 2011. *Integration durch Konsultation? Konsensbildung in der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden*. Münster: Waxmann.
- Musch, Elisabeth. 2012. Consultation structures in German immigrant integration politics: The national integration summit and the German Islam conference. *German Politics* 21:73–90.
- Naurin, Daniel. 2002. Taking transparency seriously. *SEI Working Paper* no 59. Sussex European Institute (SEI).
- Nullmeier, Frank. 2000. *Politische Theorie des Sozialstaats*. Frankfurt a. M.: Campus.



- Offe, Claus. 1984. Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte. *Geschichte und Gesellschaft: Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft* 10 (2): 234–256.
- Offe, Claus. 1985. *Disorganized capitalism: Contemporary transformations of work and politics*. Cambridge: MIT Press.
- Offe, Klaus. 1992. A non-productivist design for social policies. In *Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform*, Hrsg. Philippe van Parijs, 61–78. London: Verso.
- Poppelaars, Calesta. 2009. *Steering a course between friends and foes. Why Bureaucrats interact with interest groups*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Rancière, Jacques. 1999. *Disagreement: Politics and philosophy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Risse, Thomas. 2000. „Let’s Argue!“. Communicative action in world politics. *International Organization* 54 (1): 1–39.
- Schmitter, Philippe C. 1974. Still the century of corporatism? *Review of Politics* 36:85–131.
- Schneider, Volker. 1999. Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung von Netzwerken in der Politik. In *Steuerung von Netzwerken: Konzepte und Praktiken*, Hrsg. Jörg Sydow und Arnold Windeler, 327–346. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schulz J. Martin, und Mark J.W. van Twist. 2009: *Overrun by rabbits? Governing by commission in the Netherlands*. EGPA 2009 study group VI: Governance of public sector organizations, Malta 2–5 Sept. 2009.
- Siefken, Sven T. 2006. Regierten die Kommissionen? Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierungen 1998 bis 2005. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37 (3): 559–581.
- Siegel, Nico A. 2003. Die politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland: Das Beispiel Bündnis für Arbeit. In *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat*, Hrsg. Sven Jochem und Nico A. Siegel, 148–193. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Soper, J. Christopher, und Joel S. Fetzer. 2004. *Muslims and the State in Britain, France, and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spörer-Wagner, Doreen, und Marcinkowski, Frank. 2010. Is talk always silver and silence golden? The mediatization of political bargaining. *Javnost – The Public* 17 (2): 5–25.
- Streeck, Wolfgang, und Philippe C. Schmitter. 1985. *Private interest government: Beyond market and state*. London: Sage.
- Streeck, Wolfgang. 2008. *Re-forming capitalism: Institutional change in the German political economy*. Oxford: OUP.
- Thränhardt, Dietrich. 2000. Conflict, consensus and policy outcomes: Immigration and integration in Germany and the Netherlands. In *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*, Hrsg. Ruud Koopmans und Paul Statham, 162–186. Oxford: Oxford University Press.
- Thränhardt, Dietrich. 2009. Migrations- und Integrationspolitik: Vom Korporatismus zur inszenierten Verstaatlichung. In *Interessenvermittlung in Politikfeldern, Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*, Hrsg. Britta Rehder, Thomas von Winter, und Ulrich Willems, 156–175. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Toulmin Smith, Joshua. 1849. *Government by Commissions Illegal and Pernicious. The nature and effects of all commissions of inquiry and other crown-appointed commissions*. London: S. Sweet.
- Williamson, Peter J. 1989. *Korporatism in perspective. An introductory guide to corporatist theory*. London: Sage.