

Eva Krick

## **Partizipationspotenziale von Expertengremien. Der Trade-off zwischen Inklusion und Effektivität im Verhandlungsprozess**

---

Schlüsselwörter: Partizipation, Expertengremien, Inklusion, Verhandlung, Demokratietheorie, Expertise, Deutschland

Der Beitrag behandelt die Frage nach dem Partizipationspotenzial von Expertengremien auf der Grundlage eines empirischen Fallvergleichs multilateral zusammengesetzter und mit der Politikformulierung beauftragter Beratungsgremien der deutschen Bundesregierung. Maßstab der Analyse ist ein zweidimensionales Partizipationskonzept, welches aus der empirischen und theoretischen Beteiligungsforschung hergeleitet wird und sowohl die Inklusivität der Partizipation als auch die Effektivität einbezieht. Es werden zwei Typen von Expertengremien kontrastiert, die unterschiedlichen Verhandlungspfaden folgen und jeweils eine der Partizipationsdimensionen auf Kosten der anderen erfüllen. Die verschiedenen Partizipationsniveaus werden verhandlungstheoretisch und mit Bezug zur Expertiseforschung diskutiert und erklärt.

### **Expert advisory committees as participatory instruments? Potentials and limitations regarding impact and inclusion**

Keywords: advisory committees, expertise, participatory governance, negotiation analysis, Germany, democratic theory

Expert advisory committees, like the Hartz-Commission or the Summit on Integration in Germany, are often presented as arenas of political dialogue and consultation, which enhance the participatory quality of political decision-making. Opponents argue that the committees lack legitimacy, are often partially composed or used for symbolic purposes only. The paper analyses the participatory potential of four expert advisory committees set up by the German federal government, by applying a two-dimensional standard of political participation, which covers inclusion as well as impact of participation. The outcomes of the four cases will be typed, discussed and explained with reference to theories of negotiation and the science-policy nexus.

---

Eva Krick  
Humboldt Universität Berlin  
Institut für Sozialwissenschaften  
Universitätsstraße 3b  
D-10117 Berlin  
E-Mail: [eva.krick@sowi.hu-berlin.de](mailto:eva.krick@sowi.hu-berlin.de)

Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 43. Jg. (2014) H. 1, 7–22

## 1. Einleitung

Multilaterale Expertengremien, wie auf bundesdeutscher Ebene etwa die Hartz-Kommission oder der Integrationsgipfel, werden vonseiten der einsetzenden Regierung als „Beispiele für eine neue, ergebnisorientierte Dialogkultur zwischen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und kritischer Öffentlichkeit“ (Steinmeier 2001, 265) oder als Instrumente der Partizipation und Konsultation gesellschaftlicher Interessenvertreter in der Phase der Entscheidungsfindung (EU-Kommission 2002, 15) dargestellt. Auch aus Sicht der Forschung werden diese, mit der konsensualen Vorverhandlung betrauten Beratungsgremien teilweise als Foren der Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die öffentliche Deliberation und kollektive Entscheidungsfindung verstanden (vgl. Brown 2008, 549; Maasen/Weingart 2005, 14–15; Urbinati/Warren 2008, 405). Diese Fähigkeit beruht auf den zentralen institutionellen Charakteristika dieser Gremien: dem Auftrag der Politikformulierung und der Zusammensetzung aus Akteuren der Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und weiteren Gesellschaftsbereichen wie Kunst, Arbeit, Konsum.<sup>1</sup> Sie verfügen damit über ein bemerkenswertes *demokratisches* Potenzial. Schließlich ermöglicht erst politische Partizipation – nach Brady, Verba und Schlozman (1995, 271) definiert als Einflussnahme Betroffener auf politische Entscheidungen – die kollektive Selbstbestimmung und bildet damit das Fundament der Demokratie (vgl. Dahl 1998, 37f.; Held 1996, 324; Urbinati/Warren 2008, 395; Verba/Schlozman/Brady 1995, 1; Warren 2002, 678; Young 2000, 23–24). „Indeed, democracy is unthinkable without the ability of citizens to participate freely in the governing process“ (Verba/Schlozman/Brady 1995, 1).

Dem auf Expertengremien bezogenen Partizipationsversprechen steht allerdings öffentliche Kritik gegenüber: Bemängelt werden bspw. einseitige Besetzungen, die öffentlichkeitswirksame Inszenierung solcher Arenen zu reinen „Showveranstaltungen“ oder die Wirkungslosigkeit dieser Form von Politikberatung (Heinrich-Böll-Stiftung 2012; Krempf 2007). Die Wissenschaft weist darauf hin, dass eine zentrale Funktion von politischen Beratungsgremien in der Bestätigung von Regierungspräferenzen bestehe (vgl. Boswell 2008; Haas 2004, 673; Siefken 2007, 497; Weiss 1989, 425) und die Zusammensetzung dieser Gremien daher in vielen Fällen „unavoidably political“ (Brown 2008, 547) und selektiv (Papadopoulos/Warin 2007, 453) sei.

Das Ausmaß des Partizipationspotenzials von Expertengremien ist also offenbar umstritten und wird im Folgenden einer empirischen und theoretischen Prüfung unterzogen: Es wird analysiert, inwieweit Expertengremien zur politischen Partizipation beitragen, aber auch, welche Partizipationsschwächen diese Gremien aufweisen können. Dafür wird zunächst in Auseinandersetzung mit der empirischen und theoretischen Beteiligungsforschung ein zweidimensionales Partizipationsverständnis hergeleitet, welches zwischen der Gleichheit oder Inklusion und der Effektivität oder Wirksamkeit politischer Beteiligung unterscheidet (Kap. 1). Darauf aufbauend wird diskutiert, welches Potenzial die Organisationsform des Expertengremiums in Bezug auf politische Partizipation grundsätzlich aufweist und welche Maßstäbe an reale Fälle entsprechend anzulegen sind (Kap. 2). Auf Basis dieser Operationalisierung werden die Inklusionsdimension (Kap. 3) und die Effektivitätsdimension (Kap. 4) in Bezug auf vier Fallbeispiele der bundesdeutschen Politik beschrieben. Schließlich werden zwei Typen kontrastiert, die auf unterschiedliche Weise zur erhöhten politischen Beteiligung gesellschaftlicher Akteure beitragen, aber auch jeweils eine der Dimensionen der Partizipation verletzen (Kap. 5). Es werden expertise- und verhandlungsanalytische Erklärungen für den Trade-off zwischen den Qualitätsdimensionen effektiver Partizipation und für die verschiedenen Verhandlungsdynamiken angeführt sowie umfassendere Schlussfolgerungen über die demokratische Legitimation der betrachteten Fälle gezogen (Kap. 6).

Für die Rahmung und die Herleitung der Bewertungskriterien baut die Studie auf der theoretischen und empirischen Partizipationsforschung sowie weiteren demokratietheoretischen Beiträgen zu Repräsentation, Gleichheit und Inklusion auf (vgl. etwa Biegelbauer/Hansen 2011; Dahl 1989; 1994; Fung 2006; Gabriel/Völkl 2005; Schaal/Heidenreich 2007; Urbinati/Warren 2008; Verba/Schlozman/Brady 1995; Warren 2002; Young 2000). Für die Analyse und Erklärung der Ergebnisse des Fallvergleichs sowie die Einordnung des Untersuchungsgegenstands wird vor allem an die Verhandlungs- und Entscheidungstheorie (vgl. Coleman 1990; Raiffa/Richardson/Metcalf 2007; Scharpf 1976; Sebenius 1983) und die Forschung zu Expertise und dem Verhältnis von Wissenschaft und Politik angeschlossen (vgl. etwa Boswell 2008; Brown 2008; Haas 2004; Maasen/Weingart 2005).

Untersuchungsfälle sind vier Expertengremien der deutschen Bundesregierung – der *IT-Gipfel*, die *Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft*, der *Integrationsgipfel* und der *Innovationskreis berufliche Bildung* (vgl. Abb. 1).<sup>2</sup> Die Gremien unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Institutionalisierung und ihrer Thematik, und – wie gezeigt wird – hinsichtlich ihres Partizipationspotenzials. Zwei der Gremien haben sozialpolitische und damit typischerweise konfliktreiche Themen bearbeitet, zwei weitere eher technologisch-ökonomische Themen. Alle Gremien hatten den Auftrag, für ihren jeweiligen Politikbereich – Hochtechnologieforschung und -wirtschaft, Integrationspolitik und berufliche Bildungspolitik – konsensuale politische Handlungs- und Reformkonzepte auszuhandeln.

Zwei der Gremien entsprechen der klassischen Kommissionsgröße von um die 20 TeilnehmerInnen (vgl. Siefken 2007). Bei den betrachteten „Gipfeln“ handelt es sich dagegen um Strukturen mit bis zu 200 TeilnehmerInnen, welche mehrere Jahre bestanden; allerdings lieferten die Gipfel Zwischenergebnisse und wurden daraufhin jeweils mit einem neuen Auftrag fortgeführt. Auch war die Verhandlungsebene in handlungsfähige AGs aufgeteilt.

Abbildung 1: Die Untersuchungsfälle

Titel	Auftrag
IT-Gipfel	Einleitung eines Prozesses, „der den Standort Deutschland im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) an die Weltspitze führen soll“ (BMW 2007).
Integrationsgipfel	„Erarbeitung eines politischen Handlungskonzepts, in dem zentrale Integrationspotenziale und -defizite benannt und konkrete Lösungsansätze entwickelt werden“ (BT-Drs. 16/3758, 4).
Innovationskreis berufliche Bildung	Erarbeitung konkreter Handlungsoptionen zur strukturellen Verbesserung der beruflichen Bildung (BMBF 2007b).
Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft	„Die High-Tech-Strategie der Bundesregierung [...] gestalten [...] und konkrete Handlungs- und Finanzierungsempfehlungen entwickeln“ (BMBF 2007a, 1).

Die Daten der Fallanalyse stammen aus einer vergleichenden empirischen Untersuchung aus den Jahren 2008–2011 (Krick 2013). Sie beruhen vor allem auf ExpertInneninterviews mit Gremienmitgliedern sowie mit Verantwortlichen der Ministerialbürokratie und auf der Analyse von Dokumenten wie Gremienberichten oder Bundestagsdrucksachen. Insgesamt wurden 36 Interviews und Hintergrundgespräche zu verschiedenen Expertengremien, davon 17 zu den hier analysierten Fällen geführt. Die Daten wurden mithilfe der Themenanalysetechnik nach Fro-

schauer und Lueger (2003), die sich an die qualitative Inhaltsanalyse anlehnt, ausgewertet. Die Aussagen der Interviewten wurden miteinander sowie mit den Inhalten offizieller Dokumente und mit wissenschaftlichen und journalistischen Analysen der Verhandlungsprozesse abgeglichen. Soweit diese nicht ausdrücklich als Einzelmeinungen gekennzeichnet sind, beruhen die Erkenntnisse über die Verhandlungsprozesse immer auf mehreren Interviewaussagen und Dokumenten.<sup>3</sup>

## 2. Partizipationsverständnis

*Politische Partizipation* soll hier für eine Vielzahl an freiwilligen Handlungen stehen, mit denen Betroffene, die außerhalb des Regierungssystems im engeren Sinne stehen, auf politische Einflussnahme zielen (Brady/Verba/Schlozmann 1995, 271; Gabriel/Völkl 2005, 528). Aus dieser Perspektive findet Partizipation irgendeiner Art notwendig in allen Demokratien und vermutlich sogar in allen politischen Systemen statt und kann sehr unterschiedliche Formen und Qualitäten aufweisen.

Eine Unterscheidung zwischen direkten und repräsentativen Formen der Partizipation wird der vorliegenden Analyse nicht zugrunde gelegt. Zum einen vereinen reale politische Institutionen und Handlungen häufig Elemente sowohl des direkten als auch des repräsentativen Demokratieprinzips, weshalb eine klare Zuordnung schwierig ist (vgl. Biegelbauer/Hansen 2011, 594). Zum anderen entspricht die „Direktheit“ der Volksherrschaft nicht den hier zugrunde gelegten Normen der Gleichheit und Wirksamkeit.<sup>4</sup>

Es wird ausdrücklich kein Partizipationsverständnis zugrunde gelegt, das sich in Opposition zur Repräsentation versteht und sich am Idealfall der Identität von demos und Regierung bemisst (vgl. dazu aber etwa Barber 1984, 145f.; Dryzek 2000, 129). Schließlich sind die Prinzipien der Partizipation und der Repräsentation keine Gegensätze, sondern ergänzen sich (vgl. Brown/Lentsch/Weingart 2005, 82; Fung 2006, 66; Plotke 1997, 19; Urbianti/Warren 2008, 388). Selbst VerfechterInnen umfassender Partizipation räumen die Notwendigkeit von Repräsentation im Flächenstaat ein: „No person can be present at all decisions or in all the decision-making bodies whose actions affect her life, because they are so many and so dispersed“ (Young 2000, 124; vgl. auch Pateman 1970, 31). Da ständige Eigenbeteiligung also nicht möglich ist, erfüllt Repräsentation sogar eine Schutzfunktion für die demokratische Selbstbestimmung: „Representation helps to constitute democratic institutions“ (Plotke 1997, 31; vgl. auch Young 2000, 125). Selbst Barbers (1984) Modell starker Demokratie, welches radikal auf unmittelbare Einflussnahme „der BürgerInnen“ setzt und Repräsentation ablehnt, kommt bei der Auswahl von EntscheidungsträgerInnen – etwa durch Los – nicht völlig ohne Repräsentation aus. Darüber hinaus finden sich auch in innovativen deliberativen Partizipationsformen wie „Citizen Juries“ und BürgerInnenhaushalten Elemente der Delegation. Und selbst wenn eine Beteiligungsinstitution ohne Delegationsmechanismen auskommt und dem direktdemokratischen Ideal der kleinen autarken und dezentralisierten Entscheidungseinheit nahekommt, bilden sich sehr leicht *de facto* repräsentative Strukturen heraus (Dahl 1989, 16; Young 2000, 125), weil nicht alle Betroffenen anwesend sind oder sich aktiv beteiligen und daher andere für sie sprechen. Bei diesen De-facto-VertreterInnen handelt es sich jedoch, wie Young (2000, 125) betont, leicht um „arrogant loudmouths, whom no one chose to represent them“.

Für die vorliegende Analyse des Partizipationspotenzials wird die Unmittelbarkeit der politischen Beteiligung Betroffener beim Einsatz von Expertengremien also nicht zum normativen Maßstab erhoben. Vielmehr wird die demokratische Qualität der politischen Beteiligung anhand

der Dimensionen der Inklusion oder Gleichheit und der Effektivität oder Wirksamkeit der Partizipation in Expertengremien analysiert. Die beiden Dimensionen finden sich – implizit oder explizit – in der normativen wie empirischen Beteiligungsforschung, der partizipatorischen wie der gemäßigten Demokratietheorie (vgl. u.a. Marien/Hooghe/Quintelier 2010, 140; Fung 2006, 66; Gabriel/Völkl 2005; Rowe/Frewer 2000, 12, 14; Pateman 1970, 42; Verba/Scholzman/Brady 1995, 1; Warren 2002, 693; Young 2000, 24) und sie spiegeln sich ebenfalls in den eingangs beschriebenen Beteiligungshoffnungen und -kritiken in Bezug auf Expertengremien.

Für ausgeprägte *Inklusivität* oder *Gleichheit* der Partizipation sollten sich die Beteiligten möglichst mit den Betroffenen decken.<sup>5</sup> In den Worten Warrens ist „[p]articipation [...] democratic when every individual potentially affected by a decision has an equal opportunity to affect the decision“ (Warren 2002, 693; vgl. auch Rowe/Frewer 2000, 12; Young 2000, 5f.). Die Betroffenheit bemisst sich am zu verhandelnden Thema. Sie muss mit dem politischen Entscheidungsinhalt ins Verhältnis gesetzt werden, ergibt sich also aus einem Abgleich der Entscheidungsmaterie mit dem Kreis der Involvierten. Als wenig inklusive Beteiligung kann demnach eine Akteurskonstellation gelten, die nur einen Teil der Betroffenen involviert, sei dies direkt oder über RepräsentantInnen. Entscheidungsprozesse, die keinerlei Kopplung mit dem demos aufweisen, können als vollständig exklusiv gelten. Am anderen Ende der Skala der Gleichheit oder Inklusion wären Entscheidungsprozesse anzusiedeln, die alle von der Entscheidung Betroffenen einbeziehen.

Um als besonders *effektive* Partizipation zu gelten, sollten die Beteiligungsprozesse außerdem Veränderungen des Status quo herbeiführen können, BürgerInnen also Einfluss auf Herrschaftsverhältnisse oder politische Inhalte zuweisen. Ausgeprägter Einfluss kann auf direkter Entscheidungsgewalt beruhen wie bei Volksabstimmungen oder auf echtem Austausch, Verhandlung und Kooperation zwischen EntscheidungsträgerInnen und BürgerInnen (Fung 2006, 69; Rowe/Frewer 2000, 6). Die reine Konsultation der Bevölkerung, also das einseitige Einholen der öffentlichen Meinung durch Meinungsumfragen oder BürgerInnenversammlungen, soll dagegen als weniger effektive Partizipation gelten (Fung 2006, 69; Rowe/Frewer 2000, 4). Handelt es sich um eine reine Informierung der Bevölkerung über bereits getroffene Entscheidungen oder um private politische Handlungen wie das Lesen einer Tageszeitung, so kann dies nicht als Partizipation gelten (vgl. Gabriel/Völkl 2005, 529; Pateman 1970, 68f.; Rowe/Frewer 2000, 3f.).

Zusammenfassend lässt sich *ausgeprägte* Partizipation verstehen als weitgehend gleicher Einfluss aller von der Entscheidung Betroffenen auf politische Entscheidungen bzw. auf politische EntscheidungsträgerInnen.

### 3. Das Partizipationspotenzial von Expertengremien

Wie lassen sich diese Kriterien nun auf Expertengremien beziehen und operationalisieren?

Wie bereits eingangs erwähnt, verfügen die hier betrachteten, multilateralen Expertengremien, im Gegensatz etwa zu wissenschaftlichen Beiräten, rein institutionell gesehen über ein Partizipationspotenzial, da sie zum einen gesellschaftliche Akteure einbeziehen und zum anderen mit dem Auftrag eingesetzt werden, politische Entscheidungen vorzuverhandeln. Sicherlich sind die hier betrachteten Expertengremien aber keine direktdemokratischen Entscheidungsarenen, in denen Betroffene ihre eigenen Belange selbst regeln. Schließlich haben Expertengremien in formaler Hinsicht lediglich Beratungs-, keine Entscheidungskompetenz und sie verhandeln stellvertretend. Wie oben erläutert, verringert dieses repräsentative Element jedoch nicht zwangs-

läufig ihr Inklusionspotenzial, welches sich an der Vertretung möglichst vieler betroffener Interessen bemisst. Die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen erfüllen Expertengremien auf folgende Weise: Ihre Mitglieder nehmen typischerweise eine Doppelrolle ein. Sie sind zum einen als RepräsentantInnen bestimmter Bevölkerungsgruppen, Interessen und Positionen geladen. Hier handelt es sich in der Regel um eine Mischung aus „lay stakeholder“ und „professional stakeholder“ (vgl. Fung 2006, 68), die von der einsetzenden Stelle nach Logik des theoretischen Samplings ausgewählt werden.<sup>6</sup> Hinzu tritt die Rolle des Experten, also des Akteurs, dem „im Prozess der Wissensproduktion Kompetenzerwartungen entgegen gebracht“ (Straßheim 2008, 292) wird. Diese Rolle kommt allen Beteiligten zu und stützt sich nicht allein auf wissenschaftliches Wissen, sondern auf verschiedene Wissens-, Kompetenz- und Erfahrungsbereiche, auf „Expertise“ (Maasen/Weingart 2005, 14).

Das formale *Beratungsmandat* von Expertengremien muss ebenfalls nicht bedeuten, dass Expertengremien keinen Einfluss auf politische Entscheidungen entfalten können. Von Expertengremien kann, insbesondere wenn diese mediale Aufmerksamkeit erzeugen, de facto ein sehr viel stärkerer Einfluss ausgehen (Brown/Lentsch/Weingart 2005, 85; Papadopoulos/Warin 2007, 460), weshalb Brown sie auch als „quasi-legislative Institutionen“ bezeichnet (Brown 2008, 544). Da sie neben Expertise auch gesellschaftliche Repräsentation ausstrahlen und zusätzlich in der Regel konsensual entscheiden, sind ihre Ergebnisse sowohl mit epistemischer als auch mit politischer Autorität ausgestattet (Krick 2013, 27). Die Vorschläge von Expertengremien können von politischen Entscheidungsträgern nicht leichthin ignoriert werden und auch wenn sie nicht direkt umgesetzt werden, hallen sie in der politischen Sphäre nach (vgl. Kropp 2003; Maasen/Weingart 2005, 15).

Rückbezogen auf die oben diskutierten Dimensionen politischer Partizipation qualifizieren sich Expertengremien also grundsätzlich sowohl im Hinblick auf die Minimalanforderung der Inklusion als auch des Einflusspotenzials als mögliche Beteiligungsinstrumente.<sup>7</sup> Es besteht eine Kopplung mit dem demos und es besteht grundsätzlich die Chance, politische Entscheidungen zu beeinflussen.

Im Einzelfall ist zu klären, wie stark die Dimensionen jeweils ausgeprägt sind und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Dafür werden die Kriterien wie folgt operationalisiert (vgl. auch Abb. 2):

*Inklusion* oder *Gleichheit* der Partizipation ist in Bezug auf Expertengremien als breite Inklusion aller von der im Gremium zu behandelnden Problematik Betroffenen zu verstehen, die hier i.d.R. über Repräsentanten erfolgt. Hierbei ist in Anlehnung an die Unterscheidung in materielle und substanzielle Gleichheit bei Schaal und Heidenreich (2007, 24) zu differenzieren zwischen der *formalen Inklusion* (a), die für Teilhaberechte im Verfahren steht, und der *substanziellen Inklusion* (b), die Auskunft über die Berücksichtigung an der substanziellen Entscheidung gibt. Formal inklusiv wäre ein Gremium, das alle vom verhandelten Thema betroffenen Interessen repräsentiert. Substanziell inklusiv wären Verhandlungen, die allen formal beteiligten Akteuren die grundsätzliche Möglichkeit geben, sich in die Debatte einzubringen. Sind beide Kriterien weitgehend gegeben, dann kann das Gremium als inklusiv, d.h. der Gleichheitsaspekt demokratischer Partizipation als erfüllt gelten.

Die *Effektivität* der Verhandlungen in Expertengremien als Voraussetzung tatsächlicher Partizipation wird hier mit Blick auf den potenziellen Einfluss, also das Umsetzungs- oder Veränderungspotenzial der Vorschläge betrachtet. Angelehnt an Fungs (2006) dreidimensionale Partizipationsanalyse wird unterschieden in die Aspekte der *formalen Effektivität* (a), welche sich auf die Aggregation von Präferenzen zu einer kollektiven Entscheidung bezieht (Fung 2006,

68), und die *substanzielle Effektivität* (b), die Auskunft über die Reichweite der Verhandlungsergebnisse gibt.

In formaler Hinsicht kann ein konsensuales Ergebnis sicher als effektivste Konfliktlösung gelten, gefolgt von einem mehrheitlichen Ergebnis und der Ergebnislosigkeit als ungünstigstem Ausgang. Ein konsensuales Ergebnis erhöht die Autorität der Vorschläge, neutralisiert Vetospieler im Gesetzgebungsprozess und verstärkt die Folgebereitschaft der adressierten Akteure. Der zweite, substanzielle Aspekt effektiver Einflusschancen ergibt sich aus der Reichweite oder Status-quo-Veränderung der erarbeiteten Vorschläge und der Klärung von Finanzierungs- und Zuständigkeitsfragen. Werden Expertengremien hauptsächlich genutzt, um öffentliche Meinungen einzuholen, kann die substanzielle Effektivität als gering gelten. Dies wäre der Fall, wenn kein auf Konfliktlösung ausgerichteter Austausch im Gremium stattfindet und die Verhandlungen keine substanziellen Ergebnisse erzielen. Als weitreichende Problemlösungen mit hohem Umsetzungs- oder Einflusspotenzial sollen solche Vorschläge gelten, die 1. konkrete und spezifische Maßnahmen umfassen, also nicht lediglich Probleme und Ziele definieren, 2. strukturverändernd sind, d.h. weitreichend in inhaltlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht, und die 3. neu sind, d.h. nicht lediglich laufende Maßnahmen bestätigen (vgl. Krick 2013, 127). Beurteilt wird dabei nicht, wie weit die Vorschläge tatsächlich umgesetzt werden, da das von zahlreichen weiteren Faktoren wie den parlamentarischen Mehrheiten, dem öffentlichen Handlungsdruck oder der Haushaltslage abhängt und nicht als originäre Leistung, als Effektivität von Expertengremien angesehen werden kann (vgl. auch Biegelbauer/Hansen 2011, 594–596). Entsprechend wird auch nicht bewertet, ob Expertengremien tatsächlich sinnvolle, gemeinwohlverträgliche oder gerechte Lösungen vorschlagen. Abb. 2 stellt die auf Expertengremien zugeschnittenen Indikatoren der Partizipation noch einmal im Überblick dar:

Abbildung 2: Operationalisierung der Partizipationsdimensionen von Expertengremien

Dimensionen der Partizipation			
Gleichheit		Effektivität	
Formale Inklusion	Substanzielle Inklusion	Formale Effektivität	Substanzielle Effektivität
Repräsentative Zusammensetzung:	Gleiche Beteiligungschancen:	Erfolgreiche Aggregation der Präferenzen:	Status-quo-Veränderungspotenzial:
Breiter Einbezug aller von der Problematik Betroffenen	Kein informeller TeilnehmERAusschluss während der Verhandlungen	Konsensuale Verhandlungsergebnisse	Inhaltlich weitreichende Ergebnisse mit Umsetzungs- und Finanzierungsaussagen

#### 4. Analyse der Inklusionsdimension

Betrachtet man das Inklusions- oder Gleichheitsniveau der Fälle, so bilden sich zwei Gruppen. Der *IT-Gipfel* und die *Forschungsunion* weisen eine relativ geringe *formale Inklusion* auf: In der Forschungsunion waren zu ca. 50% UnternehmensvertreterInnen und ca. 50% WissenschaftlerInnen vertreten, wobei Letztere ebenfalls als letztlich ökonomische Akteure zu betrachten sind, da sie als VertreterInnen von privaten Forschungsinstitutionen in Verhandlungen um direkte und indirekte Forschungsförderung eintraten. Hinzu kam eine GewerkschaftsvertreterIn. Regierungs-

vertreterInnen waren keine formalen Mitglieder, aber informell durchgehend anwesend und mit VertreterInnen verschiedener Ministerien direkt und auch mit eigenen Angeboten in die Verhandlungen involviert.

Auf dem IT-Gipfel waren nach Aussage eines Befragten „die Topexperten und die Topentscheidungsträger aus der Wirtschaft mit den jeweiligen korrespondierenden Verantwortlichen aus der öffentlichen Verwaltung oder Politik“ vertreten.<sup>8</sup> Dominant waren dabei die WirtschaftsvertreterInnen (50–85% je nach AG), zum ganz großen Teil repräsentiert durch Branchenverbände oder Großunternehmen, außerdem einige kleinere Unternehmen und Unternehmensberatungen. Die Politik war je nach AG mit 10–35% vertreten. Hinzu kamen ca. 10% WissenschaftlerInnen und etwa 3% Verbraucher- und GewerkschaftsvertreterInnen unter den festen Mitgliedern.

Neben Wissenschaft, Politik und Wirtschaft waren als VertreterInnen weiterer gesellschaftlicher Interessen also im Fall der Forschungsunion ein Gewerkschaftsvertreter und im Fall des IT-Gipfels zwei VerbrauchervertreterInnen und eine GewerkschaftsvertreterIn Mitglieder. Für den IT-Gipfel mit bis zu 100 TeilnehmerInnen auf AG-Ebene bedeutet das allerdings einen geringeren Anteil als für die Forschungsunion mit 18 TeilnehmerInnen. VertreterInnen weiterer, auch kollektiver und ethischer gesellschaftlicher Interessen waren nicht einbezogen, wurden aber sporadisch als Gäste bzw. zur individuellen Beratung der einzelnen TeilnehmerInnen hinzugezogen. In beiden Fällen wurden allerdings auch ethisch-moralische Fragen wie Gentechnikzulassungen, BürgerInnenrechtsanliegen wie Datenschutzfragen oder kollektive Probleme wie Umweltbelange berührt.<sup>9</sup> Insgesamt zeichnete sich die feste Mitgliedschaft in beiden Fällen durch die relativ „starken“, d.h. die einkommens- und konsumbezogenen Interessen, mit einem Übergewicht der privaten Wirtschaft aus, flankiert durch VertreterInnen der Regierung. Da die Verhandlungen jedoch durchaus auch weitere, wie bspw. gesamtgesellschaftliche ethische Fragen betrafen, ist das Kriterium der Beteiligung von betroffenen Interessen in beiden Fällen nur begrenzt erfüllt und der Grad der formalen Inklusion eher gering.

Schaut man auf die *substanzielle Inklusion*, so wird deutlich, dass im Verhandlungsprozess selbst in beiden Fällen noch einmal selektiert wurde: Man bediente sich verschiedener Einigungsstrategien, die auf eine Verkleinerung der Entscheidungsstruktur bauen wie etwa „Arenendifferenzierung“ und „Bilateralisierung“ (vgl. Scharpf 1976, 56; Sebenius 1983, 281).

Arenendifferenzierung wurde durch die Bildung von informellen Steuerungsgruppen erreicht, in denen die tatsächlichen Verhandlungen abseits der großen Runde zwischen Wirtschaft und Politik sowie wirtschaftsnaher Wissenschaft geführt wurden, sowie durch die Bilateralisierung der Aushandlung zwischen Regierung und Wirtschaft. In diesen Runden kam es zu Tauschgeschäften zwischen Regierungs- und WirtschaftsvertreterInnen, bei denen monetäre gegen regulative Ressourcen getauscht wurden: Der Staat erhält Investitionen, die teilweise in Projekte der Daseinsvorsorge wie Krankenhäuser oder Forschung fließen, und bietet im Gegenzug die Anpassung gesetzlicher Rahmenbedingungen nach Maßgabe der Privatwirtschaft. Gewerkschafts- und VerbrauchervertreterInnen waren in diesen Runden nicht vertreten und die Ergebnisse dieser Abstimmungen wurden nicht zur Verhandlung ins Plenum zurückgeführt.

Eine weitere Einigungsstrategie in beiden Fällen war eine ausgeprägte „Technisierung“ der Verhandlungsmaterien und die Zuweisung der Problemlösung an eine SpezialistIn.<sup>10</sup>

Sowohl auf dem IT-Gipfel als auch in der Forschungsunion wurden Fragen der Technologiepolitik und -forschung bearbeitet, die stark technisch oder als „Standortpolitik“ und „Wirtschaftsförderung“ gerahmt wurden. Dies hat ebenfalls zum Ausschluss von VertreterInnen kollektiverer Interessen beigetragen, da die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der Verhand-

lungen durch die Technisierung verdeckt wurden. Auch wurde bereits durch die Aufgabenverteilung in der Forschungsunion die GewerkschaftsvertreterIn marginalisiert, da er/sie als einziges Gremienmitglied keinen so genannten „Promotoren“-Status“ innehatte, welcher mit der Verantwortung für die Ausarbeitung von Vorschlägen zu einem Technologie(politik)bereich verbunden gewesen wäre.

Es entstand auf diese Weise in beiden Gremien eine „informelle Entscheidungsstruktur“ (Scharpf 1976, 43), die von der formalen abwich und systematisch, d.h. dauerhaft bestimmte Gruppen, nämlich Gewerkschafts- und Verbrauchervertreter ausschloss. Der Grad der substantiellen Inklusion kann daher als gering bezeichnet werden.

Im Ergebnis können die Verhandlungen auf dem IT-Gipfel und in der Forschungsunion als Verhandlungen im Wesentlichen zwischen Staat und Wirtschaft mit relativ geringem Inklusivitätsniveau gelten.

Der *Innovationskreis berufliche Bildung* und der *Integrationsgipfel* weisen dagegen eine *breite formale Inklusion* im Grunde aller Betroffenen auf. Der Innovationskreis bestand zu 35% aus VertreterInnen der Politik, zu knapp 25% aus WissenschaftlerInnen, zu knapp 25% aus WirtschaftsvertreterInnen und zu ca. 15 % aus weiteren GesellschaftsvertreterInnen, von denen 2/3 GewerkschaftsvertreterInnen und ca. 1/3 PraktikerInnen (wie z.B. BerufsschullehrerInnen) waren. Die Akteurskonstellation war insgesamt heterogen; alle „Stakeholder“ und zahlreiche ExpertInnen des Politikbereichs waren vertreten: „Es wurden alle an den Tisch geholt, die in der beruflichen Bildung wesentlich mitgestalten und mitentscheiden.“<sup>11</sup> RegierungsvertreterInnen machten die größte Gruppe aus, und es bestand ein leichtes Übergewicht an WirtschaftsvertreterInnen im Verhältnis zu ihren Antagonisten auf dem Arbeitsmarkt.

Der Integrationsgipfel versammelte zu 33% verschiedene staatliche Ebenen und politische Funktionsbereiche; zu ca. 60% bestand das Gremium aus VertreterInnen der verschiedensten Gesellschaftsbereiche wie Arbeit, Medien, Sport, Kirchen, Kunst oder Bildung, zu denen hier auch die wenigen Wirtschaftsakteure gezählt werden. Davon hatte ca. die Hälfte einen Migrationshintergrund bzw. vertrat Migrantenselbstorganisationen. Etwa 7% machten WissenschaftlerInnen aus. Damit weist der Integrationsgipfel eine äußerst breite Beteiligung der von dem Politikbereich Betroffenen sowie politischer VertreterInnen aller föderalen Ebenen und politischer Parteien auf und ist als heterogen oder repräsentativ zu bezeichnen.

Auf dem Integrationsgipfel wie auch im Innovationskreis fanden die Verhandlungen ohne den informellen Ausschluss einzelner TeilnehmerInnen oder Gruppen statt, sondern verliefen inklusiv. Im Fall des Innovationskreises wurde zwar auch in kleineren Gruppen vorverhandelt. Die Ergebnisse dieser Runden wurden aber in die Verhandlungen des Gremiums zurückgeführt, so dass es nicht zu dauerhaftem Ausschluss einzelner Akteure kam. Mit Blick auf beide Gleichheitskriterien sind der Innovationskreis und der Integrationsgipfel insgesamt als inklusiv zu beurteilen.

## 5. Analyse der Effektivitätsdimension

Vergleicht man diese beiden, sich hinsichtlich des Inklusionsniveaus erheblich unterscheidenden Gruppen in Bezug auf die Effektivität oder Einflussmöglichkeit der Verhandlungen, so ergibt sich folgendes Bild: In allen vier Fällen wurde Konsens, also ein von allen getragenes Ergebnis, erreicht. Typisch für Konsensverfahren (vgl. Coleman 1990, 381ff.; Krick 2013, 81ff.) fand jeweils keine formale Abstimmung statt, die Zustimmung erfolgte vielmehr durch das Ausbleiben

offenen Widerspruchs. Die *formale* Effektivität der Verhandlungen unterscheidet sich also in allen vier Fällen auf den ersten Blick nicht und ist ausgeprägt.<sup>12</sup>

In *substanzieller* Hinsicht haben Forschungsunion und IT-Gipfel weitreichende Vorschläge mit hohem Veränderungspotenzial ausgehandelt, wobei die Forschungsunion den IT-Gipfel in dieser Hinsicht übertrumpfte. Die Mitglieder der Forschungsunion einigten sich auf greifbare, konkrete Maßnahmen. Der Bericht enthielt neben sehr wenigen weichen Maßnahmen mit geringem Veränderungsgrad wie bspw. die Beauftragung einer Studie vor allem harte, weitreichende Maßnahmen, die auf Gesetzesänderungen<sup>13</sup> und hohen Mitteleinsatz<sup>14</sup> zielen (Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft 2009). Affirmative Maßnahmen sind nicht zu finden. Insgesamt zeichnete sich die Forschungsunion also durch eine äußerst hohe Reichweite ihrer Vorschläge aus, was sich auch in der Bewertung als „derzeit wichtigstes Beratungsgremium der Bundesregierung“<sup>15</sup> spiegelt, welches die „zentralen Fragen der Menschheit“<sup>16</sup> behandle.

Der IT-Gipfel einigte sich zwischen 2006 und 2009 neben einigen Ziel- und Problemdefinitionen auf konkrete Maßnahmen (vgl. etwa BMWi 2007). Unter diesen waren zumindest die sogenannten „Leuchtturmprojekte“ auf Pilotregionen oder bestimmte Anwendungen beschränkt, sollten zunächst also mit begrenzter Geltung getestet werden.<sup>17</sup> Einzelne Maßnahmen (wie der „Bundes-CIO“ oder die „e-Gesundheitskarte“) waren bereits vorher in Planung und haben dadurch leicht affirmativen Charakter, wenngleich sie noch nicht eingeführt waren. Damit ist die Reichweite im Fall des IT-Gipfels begrenzter als im Fall der Forschungsunion, kann aber insgesamt als relativ hoch bezeichnet werden. Die weitreichenden, konkreten Vorschläge beider Gremien, gestützt durch konsensuale Ergebnisse, haben die Einflusschancen im Fall des IT-Gipfels und der Forschungsunion erhöht. Außerdem enthalten ihre Ergebnisse bereits Aussagen zu den umsetzenden Akteuren und zur Finanzierung der Maßnahmen, was ebenfalls die Umsetzung beschleunigt und erleichtert.

Demgegenüber wurden sowohl der Integrationsgipfel als auch der Innovationskreis von der einsetzenden Regierung eher für einen Dialog mit BürgerInnen und die Sondierung gesellschaftlicher Positionen genutzt, ohne dass die Beteiligten tatsächliche Einflussmöglichkeiten gehabt hätten. Ein substanzieller Austausch mit dem Ziel kooperativer Einigung fand in beiden Fällen nicht statt, da RegierungsvertreterInnen die verhandelten Themen immer wieder begrenzten und Konflikte ausschlossen. So verblieben die Ergebnisse beider Gremien sehr nah am Status quo, ein Einfluss- oder Veränderungspotenzial ging von ihnen nicht aus: Der Integrationsgipfel einigte sich mit dem „Nationalen Integrationsplan“ vor allem auf Problem- und Zieldefinitionen (Bundesregierung 2007). Beispiele sind die unkonkrete Forderung der stärkeren Nutzung von Mehrgenerationenhäusern oder die „Erweiterung der Horizonte der Berufswahl von Jugendlichen mit Migrationshintergrund“. Der Plan enthielt keine harten, weitreichenden Maßnahmen, die Strukturveränderungen einleiten, auf Gesetzesänderungen zielen oder erhöhten Mitteleinsatz bedeuten würden. Gesetzliche Maßnahmen (etwa zum Zuwanderungsgesetz) wurden mehrfach gefordert, von der Verhandlungsleitung aber mit Verweis auf die parlamentarische Zuständigkeit aus den Verhandlungen herausgehalten. Bestandsaufnahmen, die der Affirmation bereits laufender, umgesetzter Maßnahmen dienen, nahmen großen Raum ein,<sup>18</sup> so dass insgesamt eine äußerst geringe Reichweite zu konstatieren ist.

Auch der Innovationskreis einigte sich hauptsächlich auf Problem- und Zieldefinitionen. Konkrete Maßnahmen waren in ihrer Reichweite zeitlich und räumlich begrenzt, wie bspw. Versuche der Ausbildungsmodularisierung in einigen beruflichen Bereichen („Übergangssystem“) und in regional begrenzten Testprojekten (vgl. BMBF 2007b). Hinzu kamen weiche Maßnahmen ohne nennenswertes Veränderungspotenzial, wie die Erarbeitung eines Prüfkatalogs und Leitfa-

dens zur Entwicklung von Ausbildungsrahmenplänen. Gesetzliche oder finanzielle Folgen gingen von den Vorschlägen nicht aus. Der Anteil affirmativer Maßnahmen war ebenfalls hoch, so dass die Reichweite insgesamt als gering einzuschätzen ist.<sup>19</sup> Damit können die Vorschläge der Gremien kaum auf politische Entscheidungen wirken und ihr Einflusspotenzial ist als gering anzusehen.

In Bezug auf *beide* Partizipationsdimensionen können im Fallvergleich zwei Typen gebildet werden, deren Verhandlungsdynamiken oder -pfade sich jeweils deutlich ähneln: die Verhandlungen auf dem Integrationsgipfel und im Innovationskreis verliefen inklusiv, erreichten aber keine substanziellen Ergebnisse, auf dem IT-Gipfel und in der Forschungsunion wurde dagegen exklusiv und effektiv verhandelt (vgl. genauer Kap. 6).

## 6. Der Trade-off zwischen Effektivität und Inklusion

Neben den distinkten Verhandlungsdynamiken zeigt sich im Fallvergleich auch ein *Trade-off zwischen den Qualitätsdimensionen demokratischer Partizipation* (Abb. 3): Während zwei Gremien innerhalb einer ohnehin relativ homogenen formalen Entscheidungsstruktur den Kreis der Beteiligten im Laufe des Verhandlungsprozesses weiter selektierten und im kleinen Kreis Ergebnisse mit relativ hohem Veränderungspotenzial erreichten, haben die anderen beiden Gremien inklusiv verhandelt und dabei die inhaltliche Reichweite ihrer Vorschläge reduziert.

Abbildung 3: Übersicht der Inklusions- und Effektivitätsniveaus

	Formale Inklusion	Substanzielle Inklusion	Formale Effektivität	Substanzielle Effektivität
IT-Gipfel	Gering	Gering	Hoch	Hoch
Forschungsunion	Gering	Gering	Hoch	Sehr hoch
Integrationsgipfel	Sehr hoch	Hoch	Hoch	Sehr gering
Innovationskreis	Hoch	Hoch	Hoch	Gering

Es wurde entweder die Partizipationsdimension der Effektivität auf Kosten von Inklusion oder umgekehrt Inklusion auf Kosten von Effektivität erreicht. Dieser, als „demokratisches Dilemma“ (Dahl 1994, 27ff.) zwischen gesellschaftlicher Beteiligung und Systemeffektivität bekannte Mechanismus, deckt sich ebenfalls mit Erkenntnissen der Verhandlungstheorie: Verhandlungen, die auf Einigung aller Beteiligten zielen, sind sehr voraussetzungsvoll, d.h. sie gehen mit hohen internen Entscheidungskosten einher (Raiffa/Richardson/Metcalfe 2007; Scharpf 1976) und gelingen daher sehr viel leichter, wenn auf irgendeine Art – sei dies personal oder inhaltlich – Komplexität reduziert wird (vgl. Scharpf 1976, 59; Sebenius 1983). Auch Maasen und Weingart (2005, 11) weisen auf diese Logik im Bereich politischer Expertisebeziehungen hin: Trade-off-Mechanismen entstünden leicht zwischen der Effektivität und Effizienz von Entscheidungsprozessen und der Intensität und Inklusivität der gesellschaftlichen Konsultation und Partizipation in Beratungsstrukturen. Tatsächlich sei die Einrichtung inklusiver Beratungsprozesse in der Praxis eine Strategie, um die Entscheidungsfindung zu verschieben oder zu verhindern (Maasen/Weingart 2005, 13). An diese Beobachtung schließen sich Fragen zur Erklärung der unterschiedlichen Verhandlungstypen und zur Lösung des Dilemmas an, die an dieser Stelle allerdings nicht

ausführlich erörtert, sondern nur mit Verweis auf die ausführlichere Analyse bei Krick (2013, 220f., 264ff.) angerissen werden können: Lässt sich die Spannung zwischen den Partizipations- oder Qualitätsdimensionen von Verhandlungen aufbrechen? Hängt es vom Zufall ab, welche Dimension sich durchsetzt bzw. in welcher Hinsicht Komplexität reduziert wird? Was befördert inklusive Verhandlungen, was befördert exklusive?

Grundsätzlich sind zur Lösung des Dilemmas zwischen den Prinzipien der Inklusion und Effektivität ideale Verhandlungssituationen notwendig, die jedoch nur zu Teilen steuerbar sind (vgl. Scharpf 1976).<sup>20</sup> Außerdem sind politische Verhandlungen komplexe Interaktionsprozesse, deren Gelingen von zahlreichen akteursbezogenen und institutionellen Faktoren und deren Kombination abhängt. Allerdings lassen sich mit Bezug auf die hier betrachteten Fälle zwei Faktoren herausstellen, welche die jeweiligen Verhandlungspfade und -dynamiken beeinflusst haben:

Zum einen war die strukturell angelegte Spannung oder das Konfliktniveau in den betrachteten Fällen höchst unterschiedlich: Die inklusiven Fälle ohne Einflusschancen umfassten ein größeres Spektrum an Positionen und waren mit einer Verhandlungsmaterie betraut, die direkt Wert- und Verteilungsfragen berührte. Mit der Anzahl der Interessen erhöht sich die Spannung, da jeder „Stakeholder“ tendenziell weitere Ansprüche vertritt (Schrefler 2010, 321), und in der Folge die öffentliche Beobachtung. Beides erschwert die Einigung auf umfassende Lösungen erheblich (vgl. Boswell 2008, 474).

Die exklusiven Verhandlungen drehten sich dagegen um stark technisierte und wenig konfliktbeladene Fragen. Sie standen daher weniger unter Legitimationsdruck (vgl. Rowe/Frewer 2000, 6), bezogen weniger Interessen ein und eigneten sich viel besser für effektive instrumentelle Problemlösungen (vgl. Schrefler 2010, 321).

Zum anderen agierten die RegierungsvertreterInnen, die in allen Fällen involviert waren und bis auf den Fall der Forschungsunion sogar die Verhandlungsleitung innehatten, in den betrachteten Fällen sehr unterschiedlich. Im Fall des Innovationskreises und des Integrationsgipfels schlossen Regierungsakteure wiederholt konfliktreiche Themen aus der Kommunikation aus und begrenzten die Ergebnisse systematisch hinsichtlich der Reichweite.<sup>21</sup> In den exklusiven Verhandlungen des IT-Gipfels und der Forschungsunion verkleinerten die beteiligten Regierungsakteure dagegen die Entscheidungsstruktur so, dass bilaterale Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaftsunternehmen entstanden, sich eine komplementäre Interessenlage ergab und der direkte Tausch monetärer gegen regulative Ressourcen ermöglicht wurde (Krick 2013, 266–267).

## 7. Schlussfolgerungen

Wenngleich Expertengremien keine direktdemokratischen Instrumente mit unmittelbaren Entscheidungskompetenzen sind, haben sie durchaus partizipatorisches Potenzial. Durch umfassenden Einbezug gesellschaftlicher Vertreter in diese Gremien kann die Rückkopplung zwischen Politik und Gesellschaft erhöht werden. Die sich aus Expertise, Konsensergebnissen und gesellschaftlicher Interessenrepräsentation speisende epistemische und politische Autorität der Gremien kann den Ergebnissen überdies Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse verschaffen.

Aufgrund der grundsätzlich hohen Hürden umfassend erfolgreicher Verhandlungen ist allerdings die Wahrscheinlichkeit groß, dass in irgendeiner Weise Komplexität reduziert wird und dass dadurch eine Partizipationsdimension verletzt wird. Wie gezeigt, ist dies in allen vier betrachteten Fällen – mal zugunsten der Inklusivität, mal zugunsten der Effektivität der Ver-

handlungen – geschehen: Zwei Gremien haben inklusiv verhandelt, aber in inhaltlicher Hinsicht Komplexität reduziert, zwei Gremien haben weitreichende, potenziell einflussreiche Ergebnisse erzielt, aber in personaler Hinsicht Komplexität reduziert, indem ressourcenschwache Akteure ausgeschlossen wurden. Setzt man die Input-Seite der Demokratie in ein Verhältnis zur Output-Seite, sind Erstere möglicherweise die unproblematischeren. Schließlich lässt sich aus einem pragmatischen Blickwinkel argumentieren, dass die Status quo bestätigenden Ergebnisse weitgehend einflusslos bleiben müssen und daher zumindest wenig Schaden anrichten können. Auch hat der Dialog der Regierung mit den BürgerInnen über umstrittene Themen sicherlich selbst seine Berechtigung, wenn er keine direkte instrumentelle Wirkung zeigt. Die Verhandlungen in der Forschungsunion und auf dem IT-Gipfel sind dagegen aus demokratietheoretischer Sicht problematischer. Da das Gleichheitspostulat verletzt wurde, die Ergebnisse aber weitreichend waren, kann man von der exklusiven Partizipation einiger weniger an politischen Entscheidungen ausgehen. Da in beiden Fällen ressourcenstarke ökonomische Interessen politische Entscheidungen treffen durften, können hierdurch gesellschaftliche Ungleichheiten reproduziert werden. Hinzu kommt eine ausgeprägte, das demokratische Verantwortlichkeitsprinzip verletzende Intransparenz der Prozesse. Im Fall des IT-Gipfels und der Forschungsunion lief der informelle TeilnehmerInnenausschluss verdeckt ab und war von der Öffentlichkeit nicht zu beobachten; weder die Veröffentlichungen der Gremien, noch journalistische Beiträge geben hierüber Aufschluss. Die Forschungsunion agierte sogar weitgehend verdeckt; zwar sind Informationen über ihre Einsetzung online zu finden, Verhandlungsprozess oder Ergebnisse wurden aber kaum kommuniziert. Auch die in allen Gremien angewandte Aggregationsregel des fehlenden Widerspruchs – die Konsensregel – und die aus dieser Regel hervorgehenden Konsequenzen für die Gleichheit der Beteiligten, ist im Allgemeinen nicht bekannt (vgl. aber bspw. Coleman 1990, 381ff., 856ff. sowie Krick 2013, 81ff.); vielmehr wird „Konsens“ in der Regel für ein einstimmiges Ergebnis gehalten, welches jedoch im Gegensatz zum Konsensprinzip auf der Gleichberechtigung und einem individuellen Vetorecht aller EntscheidungsteilnehmerInnen aufbaut. Die Ergebnisse des IT-Gipfels und der Forschungsunion wirken also wie einstimmige Ergebnisse von formal relativ breit zusammengesetzten Verhandlungsgremien. Das verleiht ihnen eine Scheinlegitimation, die die reibungslose Umsetzung befördern kann. Darüber hinaus wurde die Verhandlungsmaterie so stark technisiert und als „Standortpolitik“ und „Wirtschaftsförderung“ rein ökonomisch gerahmt, dass die tatsächlich gesamtgesellschaftliche, auch soziale und ethische Bedeutung einiger Vorschläge kaum zu durchschauen war und tatsächlich vorhandene Konflikte nicht zutage traten.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Im Rahmen der vorliegenden Studie werden nur von der deutschen Bundesregierung eingesetzte multilaterale Beratungsgremien mit Politikformulierungsauftrag betrachtet. Der Untersuchungsgegenstand grenzt sich damit zum einen von parlamentarischen Beratungsgremien wie den Enquete-Kommissionen oder den Untersuchungsausschüssen ab, zum anderen von homogen zusammengesetzten wie den wissenschaftlichen Beiräten von Ministerien oder reinen Politikergremien wie etwa dem Bildungsgipfel. Zum Dritten werden keine den Umsetzungsprozess beratenden Gremien betrachtet, sondern politikformulierende Beratungsgremien.
- 2 Alle analysierten Gremien sind von der Großen Koalition (2005–2009) unter Verantwortung des Kanzleramtes bzw. des CDU-geführten Bundesministeriums für Forschung und Bildung eingesetzt worden. Der IT-Gipfel und der Integrationsgipfel bestehen weiter, die Forschungsunion hat eine Neuauflage erlebt. Ergebnisse, die nach 2009 veröffentlicht wurden, werden hier nicht betrachtet.

- 3 Vergleiche für detaillierte Angaben zum methodischen Vorgehen Krick (2013, 49–80).
- 4 So sind etwa personenbezogene Teilnahmeformen, die auf die Auswahl von Delegierten hinauslaufen und damit zumeist dem repräsentativen Modell zugeordnet werden, in Bezug auf Inklusion und Effektivität keineswegs grundsätzlich themenbezogenen Abstimmungen unterlegen. An Bundestagswahlen bspw. beteiligen sich i.d.R. mehr WählerInnen und repräsentativere Kreise als etwa an Volksbegehren und diese nehmen mit ihrer Wahl sicher nicht grundsätzlich weniger Einfluss auf politische Entscheidungen.
- 5 Gemeint ist mit Inklusion also nicht das Ausmaß der Offenheit des Zugangs, welches durchaus auch ein normatives Kriterium sein kann, durch welches aber leicht das Gleichheitspostulat verletzt wird (Fung 2006, 67). Vgl. zum Ungleichheitsparadoxon der Partizipation etwa Marien/Hooghe/Quintelier (2010) und Brady/Verba/Schlozman (1995).
- 6 Häufig wird es sich auch eher um korporatistische denn um partizipatorische Teilnahmeformen handeln, folgt man der Unterscheidung von Brown, Lentsch und Weingart (2005, 83). Allerdings kann auch „Stakeholder-Partizipation“, bei der RegierungsvertreterInnen mit zentralen Verbänden und WissenschaftlerInnen politische Entscheidungen aushandeln (Papadopoulos/Warin 2007, 452), je nach behandeltem Thema relativ breite Teilnahmen bedeuten, wie die Ausführungen zum Ausmaß der Betroffenheit und zum Kriterium der Inklusion verdeutlichen.
- 7 Damit ist nicht gesagt, dass die einsetzende Regierung die gesellschaftliche Teilnahme bei der Einsetzung als zentrale Funktion im Sinn hatte. Eine Governance-Perspektive auf Expertengremien wird hier nicht eingenommen. Vgl. dazu aber Boswell (2008), Haas (2004), Kropp (2003), Schrefler (2010), Straßheim (2008) oder Weiss (1989).
- 8 Interview mit Mitglied des IT-Gipfels im März 2009 (Befragte/r H).
- 9 Ein Beispiel für auch gesamtgesellschaftlich relevante Fragen sind die Vorschläge des IT-Gipfels zur Einführung von RFID-Technologie in E-Pass und E-Gesundheitskarte, die datenschutzrechtliche Fragen aufwerfen und BürgerInnen Kosten auferlegen.
- 10 Bei Anwendung dieser Technisierungsstrategien vermindert sich das Konfliktniveau von Verhandlungen; Einigung erfolgt dann häufig aufgrund von Indifferenz, da Vorschläge und ihre Folgen für weniger spezialisierte TeilnehmerInnen nicht zu durchschauen sind (vgl. Krick 2013, 95; Raiffa/Richardson/Metcalf 2007, 394).
- 11 Interview mit persönlicher AssistentIn eines Mitglieds des Innovationskreises im März 2009 (Befragte/r J).
- 12 Ein im Konsensverfahren erzielt Ergebnis ist jedoch nicht grundsätzlich mit einer Positionsannäherung der Beteiligten oder effektiver Konfliktlösung gleichzusetzen. Da durch das Ausbleiben offener Gegenwehr entschieden wird, kommt den TeilnehmerInnen kein effektives Vetorecht zu und Machtasymmetrien können stark wirken (vgl. genauer Coleman 1990; Krick 2013, 89–93).
- 13 Als auf legislative Entscheidungen abzielende Maßnahmen sind bspw. die Lockerung des Einwanderungsgesetzes zur Verbesserung des Fachkräfteangebots auf dem Arbeitsmarkt oder eine Anpassung des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes zur Stärkung von Autonomie, Wettbewerb und Marktorientierung an den Hochschulen zu nennen.
- 14 Beispiele für finanzielle Aufstockungen sind zusätzliche private Mittel für Forschung und Entwicklung (F&E) in einer Höhe von 1,3 Mrd. € im Bereich Ganzpflanzennutzung. Ein Beispiel für staatliche Fördermaßnahmen wäre der „Spitzenclusterwettbewerb“, den die Bundesregierung mit 200 Mio. €/Jahr ausgeschrieben hat, um Wirtschaftswissenschaftskooperationen im Bereich neuer Technologien zu fördern. Den größten Anteil der vereinbarten einzusetzenden Mittel für die F&E-Förderung übernehmen aber Unternehmen mit ca. 70%.
- 15 Interview mit Mitglied der Forschungsunion im März 2009 (Befragte/r Q).
- 16 Interview mit MitarbeiterIn der Verwaltung der Forschungsunion im März 2009 (Befragte/r O).
- 17 Beispiele für konkrete Maßnahmen sind die Schaffung der Position eines sogenannten Bundes-CIO oder die Einführung elektronischer Personalausweise.
- 18 Beispiele für affirmative Maßnahmen wären die „StadtteilMütter Berlin“ oder das Programm „Soziale Stadt“ – bereits laufende Maßnahmen, deren Finanzrahmen oder Konzepte nicht angepasst wurden.
- 19 Beispiele für affirmative Maßnahmen sind das Programm „Einstiegsqualifizierung für Jugendliche“ (Eingliederungs- und Qualifizierungszuschuss) oder das Programm JOBSTARTER (Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation).
- 20 Ein Fall, der beide Qualitätsdimensionen weitgehend erfüllte, ist die bekannte Hartz-Kommission, die sich durch aktiven Konfliktaustrag auszeichnete, während des Prozesses aber auf Teilnehmernausschluss verzichtete (vgl. Krick 2013, 182–183, 223–224); diese Kommission verfügte, laut zahlreicher Beteiligten, über eine außerordentlich gelungene Verhandlungsführung und war außerdem – bspw. im Vergleich zum Integrationsgipfel oder zum direkten Nachfolger Rürup-Kommission – lediglich mittelmäßig repräsentativ zusammengesetzt.
- 21 Im Protokoll wurden etwa nur erwünschte Beiträge vermerkt, in das Ergebnis vage Problem- und Zieldefinitionen aber keine weitergehende Forderungen aufgenommen, obwohl zu diesen im Gremium Einigung hätte erzielt werden können (vgl. Krick 2013, 159–160, 169–170).

## LITERATURVERZEICHNIS

- Barber, Benjamin* (1984). *Strong Democracy. Participatory Democracy for a New Age*, Berkeley.
- Biegelbauer, Peter/Janus Hansen* (2011). Democratic Theory and Citizen Participation. Democracy Models in the Evaluation of Public Participation in Science and Technology, in: *Science and Public Policy*, Vol. 38(8), 589–597.
- Boswell, Christina* (2008). The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 15(4), 471–488.
- Brady, Henry/Sydney Verba/Kay L. Schlozman* (1995). Beyond SES: A Resource Model of Political Participation, in: *American Political Science Review*, Vol. 89(2), 271–294.
- Brown, Marc B.* (2008). The Politics of Representation on Government Advisory Committees, in: *Political Research Quarterly*, Vol. 61(4), 547–560.
- Brown, Mark B./Justus Lentsch/Peter Weingart* (2005). Representation, Expertise, and the German Parliament: A Comparison of Three Advisory Institutions. in: Sabine Maasen/Peter Weingart (Hg.): *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, Dordrecht, 81–100.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)* (2007a). Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft. Internet: <http://www.hightech-strategie.de/de/81.php> (Zugriff: 30.5. 2010).
- BMBF* (2007b). 10 Leitlinien für die berufliche Bildung. Ergebnisse des Innovationskreises berufliche Bildung, Berlin: BMBF.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)* (2007). Hannoversche Erklärung. 2. Nationaler IT-Gipfel am 10.12. 2007. Internet: [http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/I/it-gipfel-abschluss-erkl\\_C3\\_A4rung.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/I/it-gipfel-abschluss-erkl_C3_A4rung.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf) (Zugriff: 12.9. 2008).
- Bundesregierung* (2007). Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen, Berlin.
- Coleman, James* (1990). *Foundations of Social Theory*, Cambridge.
- Dahl, Robert A.* (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven/CT.
- Dahl, Robert A.* (1994). A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly*, Vol. 109(1), 23–34.
- Dahl, Robert A.* (1998). *On Democracy*. New Haven/CT.
- Dryzek, John S.* (2000). *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford.
- EU-Kommission* (2002). Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission, Mitteilung der Kommission, COM(2002) 704 final, 11.12. 2002.
- Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft* (2009). Woher das neue Wachstum kommt. Innovationspolitische Impulse für ein starkes Deutschland in der Welt. Empfehlungen der Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft. Berlin.
- Froschauer, Ulrike/Manfred Lueger* (2003). *Das qualitative Interview. Zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme*. Wien.
- Fung, Archon* (2006). Varieties of Participation in Complex Governance, in: *Public Administration Review*, Vol. 66(1), 66–75.
- Gabriel, Oskar/Kerstin Völkl* (2005). Politische und Soziale Partizipation, in: Oscar W. Gabriel/Everhard Holtmann (Hg.): *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., München/Wien, 523–573.
- Haas, Peter* (2004). When does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 11(4), 569–592.
- Heinrich-Böll-Stiftung* (2012). Der Integrationsgipfel 2012. Internet: [http://www.migration-boell.de/web/integration/47\\_3096.asp](http://www.migration-boell.de/web/integration/47_3096.asp) (Zugriff: 5.8. 2012).
- Held, David* (1996). *Models of Democracy*, Stanford/CA.
- Krempl, Stefan* (2007). Die IT-Gipfel-Show. Leuchtturmprojekte und Wachstumsfelder für den IT-Standort Deutschland. Internet: <http://www.heise.de/ct/artikel/Die-IT-Gipfel-Show-290810.html> (Zugriff: 5.8. 2012).
- Krick, Eva* (2013). Verhandlungen im Konsensverfahren. Varianten kollektiver Entscheidung in Expertengremien, Wiesbaden.
- Kropp, Sabine* (2003). „Deparlamentarisierung“ als Regierungsstil?, in: Antonia Gohr/Martin Seeleib-Kaiser (Hg.): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Wiesbaden, 329–344.
- Maasen, Sabine/Peter Weingart* (2005). What's New in Scientific Advice to Politics?, in: Sabine Maasen/Peter Weingart (Hg.): *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, Dordrecht, 1–19.
- Marien, Sofie/Marc Hooghe/Ellen Quintelier* (2010). Unconventional Participation and the Problem of Inequality, in: Erik Amnå (Hg.): *New Forms of Citizen Participation. Normative Implications*, Baden-Baden, 131–146.
- Papadopoulos, Yannis/Philippe Warin* (2007). Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 46(4), 445–472.
- Pateman, Carole* (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge.

- Plotke, David (1997). Representation is Democracy, in: *Constellations*, Vol. 4(1), 19–34.
- Raiiffa, Howard/John Richardson/David Metcalfe (2007). *Negotiation Analysis. The Science and Art of Collaborative Decision Making*, Cambridge/MA.
- Rowe, Gene/Lynn J. Frewer (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, in: *Science, Technology and Human Values*, Vol. 25(1), 3–29.
- Schaal, Gary S./Felix Heidenreich (2007). Quality vs. Equality? Liberale und deliberale Ideale politischer Gleichheit, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 36(1), 23–38.
- Scharpf, Fritz W. (1976). Theorie der Politikverflechtung, in: Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel (Hg.): *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, 13–70.
- Schrefler, Lorna (2010). The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies, in: *Governance*, Vol. 23 (2), 309–330.
- Sebenius, James K. (1983). Negotiation Arithmetic: Adding and Substrating Issues and Parties, in: *International Organization*, 37(2), 281–316.
- Siefken, Sven (2007). Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005, Wiesbaden.
- Steinmeier, Frank Walter (2001). Konsens und Führung, in: Mathias Machnig/Franz Müntefering (Hg.): *Sicherheit im Wandel – neue Solidarität im 21. Jahrhundert*, Berlin, 263–273.
- Straßheim, Holger (2008). Kulturen der Expertise und politischen Wissensproduktion im Wandel. Vergleichende Beobachtungen, in: Dieter Gosewinkel/Gunnar Folke Schuppert (Hg.): *Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit*. WZB-Jahrbuch 2007. Berlin, 281–301.
- Urbinati, Nadia/Mark E. Warren (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory, in: *Annual Review of Political Science*, Vol. 11(1), 387–412.
- Verba, Sydney/Kay L. Schlozman/Brady, Henry E. (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard.
- Warren, Mark (2002). What can Democratic Participation mean today?, in: *Political Theory*, Vol. 30 (5), 677–701.
- Weiss, Carol H. (1989). Congressional Committees as Users of Analysis, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 8(3), 411–431.
- Young, Iris M. (2000). *Inclusion and Democracy*, Oxford.

#### AUTORIN

Eva KRICK, Postdoc am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Verhandlungs- und Expertiseforschung, politische Partizipation und Interessenvermittlung. Aktuelle Publikationen: Eva Krick (2013). *Konsens in Verhandlungen. Varianten kollektiver Entscheidung in Expertengremien*, Wiesbaden. Eva Krick/Julia von Blumenthal (2013). *Regieren in der Politikverflechtung. Parteienwettbewerb und Verhandlungen in Deutschland*, in: Karl-Rudolf Korte/Timo Grunden (Hg.): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden, 287–296. Eva Krick (2014). *Je strenger desto besser? Lobbyismusregulierung in der EU und den USA*, in: Julia von Blumenthal/Thomas von Winter (Hg.): *Interessengruppen und Parlamente*, Wiesbaden (im Erscheinen).