

Regieren mit Gipfeln – Expertengremien der großen Koalition*

Kurzfassung

Im Unterschied zur rot-grünen Regierung, die sich durch den Einsatz von „Kommissionen“ auszeichnete, setzte die Große Koalition zur Politikberatung auf den Einsatz eines bisher in diesem Zusammenhang unbekanntem Instruments: den plural aus einer Vielzahl hochrangiger „Experten“ zusammengesetzten und unter der Leitung der Bundesregierung arbeitenden Gipfel. Während Kommissionen der Neutralisation von Vetopositionen durch Interessenausgleich dienen, liegen über diese neue Form des Beratungsgremiums keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vor. In der folgenden empirischen Analyse wird anhand eines Vergleichs des IT-Gipfels und des Integrationsgipfels untersucht, was diese Organisationsform institutionell auszeichnet und welchen Nutzen oder welche Funktion sie für die einsetzende Regierung erfüllen kann. Aufbauend auf Erkenntnissen über Kommissionen werden die Organisationsformen der Kommission und des Gipfels zunächst einander gegenübergestellt und typisiert. Dann wird gezeigt, dass beim Regieren mit Gipfeln keineswegs die Umgehung von Entscheidungs- und Umsetzungsblockaden durch Vetoneutralisation im Vordergrund steht. Es geht vielmehr in erster Linie darum, Politik öffentlich darzustellen. Zusätzlich treten zwei weitere Leistungen hinzu: Bewusstseinswandel durch die Aufwertung eines Themas und gesellschaftliche Selbststeuerung durch Rückgriff auf private Ressourcen.

* Herzlichen Dank an Prof. Dr. Arthur Benz und Prof. Dr. Nathalie Behnke für ihre hilfreichen Hinweise.

Inhalt

| | |
|---|-----|
| 1. Einleitung | 234 |
| 2. Der Untersuchungsgegenstand „Expertengremium“ und der Typ „Gipfel“ | 237 |
| 3. Empirische Analyse der Leistungen von Gipfeln als Expertengremien | 240 |
| a) Herangehensweise | 240 |
| (1) Neutralisierung von Vetomacht | 242 |
| (2) Erkenntnis- oder „Beratungsfunktion“ | 243 |
| (3) Gipfel als Darstellungshilfe | 244 |
| b) Der Integrationsgipfel | 246 |
| c) Der IT-Gipfel | 250 |
| d) Überblicksdarstellung der Fallmerkmale | 254 |
| 4. Fazit: Gipfel zwischen Darstellungs- und Entscheidungspolitik | 255 |

1. Einleitung

Der Einsatz von Expertengremien, wie die bekannte Hartz- oder die Rürup-Kommission, war während der Amtszeit der rot-grünen Koalition Kernstück des „Führen[s] im Konsens“ (Steinmeier 2001: 272), aber auch als „Kommissionitis“ Bestandteil der politischen Debatte.¹ Wenngleich eine quantitative Zunahme dieses Instruments nicht nachgewiesen werden konnte, ließ sich doch ein qualitativer Bedeutungszuwachs, eine ausgeprägte „Themenkonjunktur“ für diesen Zeitraum feststellen (Siefken 2007: 315). Auch die Wissenschaft hat in diesem Zeitraum das Phänomen für sich entdeckt, was sich in zahlreichen Studien unterschiedlicher Ausrichtung niederschlägt: Während ein Strang der Literatur aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Entparlamentarisierung durch den Einsatz außerparlamentarischer Verhandlungssysteme beklagte (Kirchhoff 2004; Papier 2003), betrachteten politikwissenschaftliche Studien Expertengremien eher als Erscheinung einer Verhandlungsdemokratie und analysierten Funktion und Rolle des Instruments im politischen Prozess.²

- 1 Vgl. Diagnose: Kommissionitis, in: Die Welt, 08.08.00; Wider die Kommissionitis, in: Die Welt, 04.07.00.
- 2 Diese Perspektive trifft vor allem auf vergleichende Arbeiten zu (Czwerwick 1999; Dyson 2005; Heinze 2002; Kropp 2002; Lamping 2006; Krick 2006; Sebaldt 2004; Siefken 2007), während in Einzelfallstudien die beratene Policy und die inhaltliche Problemlösung eine größere Rolle spielt (Brede 2006 zur Rürup-Kommission; Schneider 2009; Zinterer 2004 zur Zuwanderungskommission; Weimar 2004 zur Hartz-Kommission).

Tabelle 1
Funktionen von Expertengremien

| |
|---|
| 1. Neutralisierung von Vetopositionen im Entscheidungs- und Umsetzungsprozess |
| 2. Klassische Beratung zum Ausgleich einer „Wissenslücke“ durch Expertise |
| 3. Mediale oder symbolische Darstellung politischen Handelns |
| 4. Legitimation oder Unterstützung vorhandener Regierungspräferenzen und -konzepte. |

Die Übersicht lehnt sich in der Grobstruktur an Siefken (2007) an, benutzt jedoch andere Begrifflichkeiten. Ähnlich, aber komplexer typisieren Lamping (2006) und Unkelbach (2001) Funktionen von Beratungsgremien. Quelle: eigene Darstellung.

Aus den vorliegenden politikwissenschaftlichen Analysen wissen wir, dass Expertengremien der rot-grünen Regierung vor allem als Instrument zur Lösung von Politikblockaden und Erweiterung von Handlungsspielräumen durch die Neutralisation von Vetopositionen dienen (Kropp 2002: 338).³ „Vorherrschende Funktionen von Expertengremien sind die inhaltliche Klärung von Sachverhalten in Verbindung mit einer Vorverhandlung zwischen beteiligten Akteuren eines Politikfelds“ (Siefken 2007: 318). „Die rein symbolische Funktion der Einsetzung von Expertenkommissionen – beispielsweise um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren – ist in Deutschland nicht sehr verbreitet“ (Siefken 2007: 315).

Die Große Koalition setzte nun Gipfel beispielsweise in der Integrations- oder Informationstechnik-Politik als Expertengremien ein, auf denen gesellschaftliche und politische Akteure auf Einladung der Bundesregierung politische Problemlösungen berieten. „Die Union entdeckt den Dialog mit Experten und Gesellschaft auf ihre Weise und sucht in zahlreichen policy-issues einen prä-legislativen Grundkonsens durch korporativ-pluralistische Beratungsformen“, so Jan Schneider (2006b: 131) in einer ersten Beschäftigung mit der Beratungspraxis der großen Koalition.

Gipfel stellen eine neue Form des Beratungs- oder Expertengremiums dar, über deren Struktur und Funktionen noch keine systematischen Erkenntnisse vorliegen. Die Bezeichnung „Gipfel“ wird in der politischen Praxis unsystematisch für verschiedene Formen von Spitzentreffen verwandt und keineswegs nur für die hier untersuchten Expertengremien. Während die Bezeichnung

3 Zu diesem Ergebnis auch Lamping 2006; Siefken 2007; Czwerwick 2003; Dyson 2005; Murswieck 2003.

ursprünglich für ein Zusammentreffen von Staats- und Regierungschefs verwendet wurde (EU, G-8, G-20), wird sie heute auf hochrangige Spitzentreffen ausgedehnt, sowohl rein politischer Entscheidungsträger (Bildungsgipfel, Afghanistan-Gipfel, Koalitionsgipfel) als auch einer Mischung aus Experten (Fachleute, gesellschaftliche Repräsentanten, Politiker etc.) mit dem Ziel der Koordinierung und Politikformulierung – den hier betrachteten Expertengremien, als welche der IT-Gipfel, der Integrationsgipfel, der Wertegipfel und der Energiegipfel, aber auch – aufgrund vergleichbarer Institutionalisierung und trotz abweichender Bezeichnung – die Islamkonferenz gelten können. Insbesondere kurz nach Antritt der Regierung Merkel 2005 häufte sich der Einsatz dieser Form von „Gipfeln“.

Tabelle 2

Einsetzungszeitraum und Aufträge der Gipfel der großen Koalition

| Gipfel \ Merkmale | Zeitraum | Auftrag* |
|---------------------------------|------------------------------|---|
| Integrationsgipfel | Juni 2006 – November 2008 | Entwicklung eines Handlungskonzepts für die Integrationspolitik |
| IT-Gipfel | Seit Dezember 2006 | Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologie |
| Wertegipfel | April 2006, danach Auflösung | Schaffung eines Bündnisses für wertegebundene Erziehung |
| Energiegipfel | April 2006 – Juli 2007 | Entwurf eines nationalen energiepolitischen Gesamtkonzepts |
| Islamkonferenz | seit September 2006 | Verbesserung der Integration von Muslimen |

* Die Bezeichnungen der Aufträge ergeben sich aus Paraphrasierungen der von der Bundesregierung auf ihren Webseiten jeweils formulierten Aufträge und Ziele der Gipfel.

Was zeichnet diese Gipfel strukturell aus, inwiefern unterscheidet sich diese Form des Expertengremiums von Kommissionen und welchen Zweck erfüllen sie aus der Steuerungssicht der Regierung? Im Folgenden wird gezeigt, dass die Funktion der Vetoneutralisation beim Regieren mit Gipfeln keine Rolle spielt. Die Aufwertung von Politik durch die öffentliche und mediale Darstellung derselben ist dagegen wichtig, und es treten weitere Funktionen dazu: Bewusstseinswandel durch die Aufwertung eines Themas und die Funktion der gesellschaftlichen Selbststeuerung.

Für diese Analyse werden Gipfel zunächst dem Untersuchungsgegenstand Expertengremium zugeordnet und der Typus Gipfel dann anhand a priori feststellbarer, institutioneller Merkmale beschrieben und vom Typus Kommission abgegrenzt (Abschnitt 2). Darauf folgt die Funktionsanalyse (Abschnitt 3); nach der Beschreibung der Herangehensweise und Methodik (Abschnitt 3.a) werden Funktionen von Gipfeln in zwei Fallanalysen des IT- und des Integrationsgipfels vergleichend behandelt (Abschnitt 3 b-c), um die dabei herausgearbeiteten Funktionen und komplexeren Merkmale in Abschnitt 4 mit Kommissionen zu vergleichen und zu erklären.

2. Der Untersuchungsgegenstand „Expertengremium“ und der Typ „Gipfel“

Bevor die Erscheinungsformen des Gipfels und der Kommission einander gegenübergestellt werden, soll hier zunächst der Untersuchungsgegenstand geklärt und eingegrenzt werden. Beide Erscheinungsformen können als Typen von *Beratungs-* oder, genauer, *Expertengremien* bezeichnet werden.⁴ Beratungsgremien sind alle Gremien, deren Entscheidungen keine Bindungswirkung gegenüber Dritten entfalten.⁵ Als Expertengremien sollen hier solche Beratungsgremien gelten, die von der Regierung u. a. mit als externen „Experten“ bezeichneten Akteuren⁶ besetzt werden, um die Regierung hinsichtlich politischer Handlungsoptionen zu beraten. Rein politische Gremien – wie beispielsweise Koalitionsausschüsse oder auch der phonetisch den hier untersuchten Gipfelformen ähnliche Bildungsgipfel, welcher eine föderalistische Verhandlungsrunde aus Bund- und Länderpolitikern darstellte – werden aus dieser Definition also ausgeschlossen. Dies entspricht dem Verständnis von Siefken

- 4 Für die unterschiedlichen Formen von Beratungsgremien gehen die Bezeichnungen sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft durcheinander, wobei es an Typisierungsversuchen nicht mangelt (Heisele 2002; von Blumenthal 2003; Groß 1999; Murswieck 1994; Unkelbach 2001; Siefken 2007).
- 5 Die Entscheidungen (Endberichte, Stellungnahmen oder Empfehlungen) der Beratungsgremien entfalten keine Bindungswirkung; für eine rechtsbindende Entscheidung müssen diese (i. d. R.) den Gesetzgebungsprozess durchlaufen oder zumindest von der Bundesregierung in Verordnungen o. Ä. gegossen werden. Bei den hier betrachteten Organisationsformen handelt es sich also um *Beratungsgremien* (und nicht Entscheidungsgremien) der Bundesregierung (Unkelbach 2001).
- 6 Hinter dem Label „Experte“ verstecken sich zwei Akteursgruppen: als objektiv geltende Sachverständige auf der einen Seite sowie Repräsentanten gesellschaftlicher Organisationen bzw. Funktionsbereiche, wie Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter oder auch Wirtschaftsunternehmen oder Vertreter des Schulsystems. Die Übergänge zwischen diesen beiden Gruppenzugehörigkeiten sind fließend, überschneiden sich und Zuschreibungen können in der kommunikativen Darstellung je nach Zielsetzung erfolgen.

(2007), der ebenfalls unter Expertengremien ein breites Spektrum an Beratungsgremien der Regierung fasst (Tabelle 2) und diese nach ihrer Zusammensetzung und nach der Dauerhaftigkeit ihrer Institutionalisierung unterscheidet.

Tabelle 3
Typologie der Expertengremien nach Siefken (2007)

| Einrichtung | dauerhaft | zeitlich begrenzt |
|----------------------------|------------------|--|
| Zusammensetzung* | | |
| Wissenschaft | Beirat | Expertenkommission |
| Interessengruppen | | |
| Politik (Regierung) | Arbeitskreis | Projektgruppe |
| Verwaltung | | |
| Politik (Parlament) | Ausschuss | Enquete-Kommission Untersuchungsausschuss |

* Es gilt jeweils: Eine wesentliche Zahl der Mitglieder entstammt den genannten Gruppen. Quelle: Siefken (2007: 64).

Auf diese Weise ordnet er den von ihm untersuchten Typ der „Expertenkommission“ ein. Ergänzend fügt er hinzu, dass Expertenkommissionen mit einem konkreten Auftrag ausgestattet sind, was aber für alle zeitlich begrenzt tagenden Gremien gelten müsste.

Nach Siefkens Typisierung entsprechen Gipfel am ehesten Kommissionen, sodass die nötige Vergleichbarkeit besteht. Sie sind wie Kommissionen mehr oder weniger pluralistisch zusammengesetzt und schließen ihre Arbeit mit nicht bindenden Empfehlungen an die Regierung ab. Die formale Einsetzung erfolgt durch die Bundesregierung. Sie weisen jedoch bereits innerhalb dieser recht einfachen Typisierung anhand ex ante erfassbarer Merkmale Unterschiede auf, die eine weitere Betrachtung des Gegenstandes, wie auch eine Erweiterung der Typen, lohnenswert machen.⁷ So umfassen alle Gipfel im Gegensatz zu Kommissionen einen großen Anteil (bis zu 1/3 der Teilnehmer) an Vertretern der Politik aller Ebenen und Funktionsbereiche, also von Regierungen (sowohl Staatsleitung, als auch öffentliche Verwaltung) sowie des Parlaments.

7 Die Typenbildung beruht auf einer Querschnittsanalyse von vier Gipfeln der großen Koalition (IT-Gipfel, Integrationsgipfel, Energiegipfel, Islamkonferenz), deren a priori erkennbaren Merkmale für diese, strukturellen Kriterien folgende Typisierung herangezogen wurden. Die Grundlage bilden Dokumenten- und Medienanalyse sowie einzelne Expertengespräche mit Mitgliedern oder Organisatoren der Gipfel.

Auch sind sie nicht zeitlich begrenzt, also mit klarem Endpunkt eingesetzt, sondern werden – nach Maßgabe der einsetzenden Regierung und vermutlich in Abhängigkeit vom Erfolg des Prozesses und von Themenkonjunkturen – auf mehrere Jahre ausgedehnt oder auch nach nur einem Treffen beendet, wie der Wertegipfel. Als dauerhaft können sie allerdings nicht gelten, weil hierzu permanente, meist mit einer Rechtsgrundlage ausgestattete Gremien zählen (Siefken 2007), die keinen Endbericht abliefern.

Über die Kriterien von Siefken hinaus unterscheiden sich Gipfel von Kommissionen institutionell hinsichtlich der Teilnehmerzahl, der Substruktur und Hierarchie, der Beständigkeit und Zusammensetzung der Akteursstruktur sowie der formalen Einsetzungsgrundlage.⁸ Sie fallen zunächst durch ihre medienwirksam inszenierte Gipfelebene auf, an denen bis zu 800 Personen teilnehmen.⁹ Bei genauerem Hinsehen wird deutlich, dass es sich bei dieser Organisationsform um *Folgen von Gipfeltreffen* bzw. Prozesse handelt und dass sie eine Arbeitsebene aufweisen, auf der ihre Mitglieder in Kleingruppen konsensorientiert Unterfragen verhandeln. Die Gipfel sind also durch eine organisierte Substruktur, eine gewisse Dauerhaftigkeit und die Aufgabe gekennzeichnet, im Namen einer größeren Gemeinschaft Entscheidungsleistungen zu erbringen. Damit sind sie so stark institutionalisiert, dass sie als Gremien gelten können (Pfetsch 1987: 253 f.) und nicht als einmalige themenbezogene Treffen, wie die Bezeichnung „Gipfel“ suggeriert.

Die Akteursstruktur kann von Gipfeltreffen zu Gipfeltreffen wechseln, da sie auf der Einladung der einsetzenden Regierung beruht. Im Gegensatz zu Kommissionen werden also keine Mitglieder berufen, sondern Teilnehmer geladen. Auch an anderer Stelle zeigt sich der viel stärkere potenzielle Einfluss von Regierungsvertretern auf Gipfel: Neben der bereits erwähnten starken Beteiligung von Vertretern der Politik im Gremium obliegt auch der Vorsitz grundsätzlich einem Regierungsvertreter, während in den Expertenkommissionen der rot-grünen Kommissionen die Leitung i. d. R. einer prominenten, als überparteilich bekannten Persönlichkeit zukam (Siefken 2007; Lamping 2006). Auch fußen Gipfel nicht auf einer eigenen Geschäftsordnung wie Kommissionen, was sie, neben den anderen genannten Kriterien, weitaus weniger unabhängig operieren lässt (Schneider 2006a).

- 8 Für die Typisierung werden nur institutionelle, a priori erfassbare Kriterien einbezogen. Dies bietet die Grundlage für die intensivere vergleichende Fallanalyse, bei der auch komplexere Merkmale von Gipfeln betrachtet werden.
- 9 Vgl. z. B. Winkelhage, Johannes: IT-Gipfel. Schnelles Internet soll Stellen schaffen, in: FAZ, 20.11.08, <http://www.faz.net/s/RubE2C6E0BCC2F04DD787CDC274993E94C1/Doc~E9C66DB1A1CC4459188B28049452C9150~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Stand: 17.07.10).

Tabelle 4
 Typen von Expertengremien: Gipfel und Kommissionen ¹⁰

| | Expertengremien | Gipfel | Kommission |
|-------------------------------|-----------------|---------------------|-------------------------------|
| Merkmale | | | |
| Vorsitz | | Bundesregierung | Regierungsextern |
| Teilnehmerzahl | | bis zu 800 | bis zu 30 |
| Akteursstruktur | | volatil | stabil |
| Teilnahmevoraussetzung | | Einladung Regierung | Mitgliedschaft durch Berufung |
| Zeithorizont | | veränderlich | festgelegt |
| Geschäftsordnung | | nicht vorhanden | i. d. R. |

Quelle: eigene Darstellung.

3. Empirische Analyse der Leistungen von Gipfeln als Expertengremien

a) Herangehensweise

Funktionen werden hier aus der Steuerungsperspektive betrachtet. Sie werden also verstanden als Zwecke, die solche Instrumente aufgrund ihrer Struktur und Arbeitsweise für die Regierung erfüllen *können*. Abgeleitet werden diese Funktionen aus Merkmalen von Expertengremien, die weitgehend in der Hand der Regierung liegen und die Wirkung oder Leistung der Gremien beeinflussen können. Inwieweit sich diese Leistungen erfüllen, ob also tatsächlich die Darstellung der Politik verbessert oder der Umsetzungsprozess durch Interessenausgleich im Gremium erleichtert wurde, kann hier nicht mehr betrachtet werden. Robert Mertons Unterscheidung von Funktionsbegriffen folgend liegt der Blickwinkel also auf der *manifesten Funktion*, also auf den vom handelnden Akteur intendierten Zwecken oder Motivationen und nicht auf der latenten Funktion, also den Konsequenzen, die sich aus dem Einsatz des Gegenstandes ergeben (Merton 1968: 115).

Die Funktionen von Expertengremien – sowohl bekannte als auch neu herausgearbeitete – werden zwei analytischen Dimensionen von Politik zugeord-

10 Bei der Gegenüberstellung von Kommissionen und Gipfel werden Idealtypen, also Tendenzen dargestellt, von denen im Einzelfall Abweichungen auftreten können. So ähnelt der Energiegipfel bezogen auf seine Teilnehmerzahl von um die 30 beispielsweise eher dem Typus Kommission.

net: der instrumentellen Entscheidungspolitik auf der einen Seite und der expressiven, tendenziell symbolischen Darstellungspolitik auf der anderen.¹¹ Bei instrumenteller Entscheidungspolitik geht es um die Produktion oder Herstellung von Entscheidungen, um tatsächliche Problemlösung. Darstellungspolitik dagegen zielt nicht auf Status-quo-Veränderungen sondern auf die Darstellung von Politik, bei der politische Handlungen gegenüber der Öffentlichkeit medienwirksam präsentiert oder sogar inszeniert und vorgetäuscht werden. Beide Dimensionen spielen in der Politik, *teilweise gleichzeitig* eine Rolle und sind wichtig für erfolgreiche Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse.

Die Untersuchung basiert neben den bestehenden Studien zu Expertengremien der rot-grünen Regierung zentral auf einer empirischen Untersuchung zweier Fallbeispiele für Gipfel: die thematisch sehr unterschiedlichen Fälle des IT-Gipfels und des Integrationsgipfels der Großen Koalition.

Von den fünf Expertengipfeln der Großen Koalition (vgl. Tabelle 2) wurden diese beiden Fälle ausgewählt, da sie zum einen durch die thematische Ausrichtung – technisch-wirtschaftspolitisch auf der einen Seite, sozialpolitisch auf der anderen – eine wichtige Varianz aufweisen. Die Fallauswahl begründet sich aber auch durch den Ausschluss zweier anderer Fälle. Beim Energiegipfel wiesen erste Expertengespräche darauf hin, dass es sich hier um Scheinverhandlungen gehandelt haben könnte, die Ergebnisse des Gipfels also möglicherweise nicht den Beratungen entsprechen. Dies kann zwar nicht verifiziert werden, empfahl eine intensivere Analyse jedoch nicht. Auf dem Wertegipfel wiederum kam es nicht zu Verhandlungen, da dieser aufgrund von Kritik an der Zusammensetzung nach dem ersten Treffen aufgelöst wurde. Die Islamkonferenz hätte als Äquivalent zum Integrationsgipfel betrachtet werden können, wurde aber aus Gründen der Datenzugänglichkeit nicht ausgewählt. Die Daten zu den beiden, der vorliegenden Analyse zugrunde liegenden Fällen wurden durch Dokumentanalyse und in Experteninterviews mit Mitgliedern und Verantwortlichen der einzelnen Gipfel erhoben.

Aufgrund der noch rudimentären Forschungslage zu Gipfeln soll der Ausgangspunkt der Analyse die aus Forschungen zu Kommissionen bekannte Menge an Funktionen von Expertengremien sein, die in Tabelle 1 zusammengefasst ist. Im Folgenden werden diese Funktionen von Beratungsgremien im Einzelnen erläutert und mit Merkmalen von Beratungsgremien in Verbindung gebracht, die auf die Governance-Leistungen der Gremien, also den in

11 Vgl. Edelmann (1990) und Sarcinelli (1987) zur Dopplung der politischen Realität in instrumentelle und expressive Dimension und zur symbolischen Politik sowie Korte (2000) zur Unterscheidung von Darstellungs- und Entscheidungspolitik.

ihnen stattfindenden Verhandlungsprozess und ihre weiteren Wirkungen auf den politischen Prozess einen Einfluss haben können und die weitgehend im Einflussbereich der Regierung liegen. Es sind dies im Wesentlichen a) die Akteursstruktur, b) die Themensetzung, c) das Beratungsergebnis, d) die politische Steuerung der Beratungen sowie e) die Öffentlichkeit der Verhandlungsprozesse.

Diese Merkmale und ihre entsprechenden funktionstypischen Ausprägungen wurden aus empirischen Forschungen zu Expertengremien (vgl. Fußnote 2) und Erkenntnissen der Politik-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaften abgeleitet, die sich mit kooperativem Regierungshandeln oder Erscheinungsformen dieses Politikmodus⁷ beschäftigen, die Analogien zu Expertengremien aufweisen (beispielsweise informelle Verhandlungssysteme und Politiknetzwerke). Die Schwerpunkte der einzelnen Ansätze unterscheiden sich dabei: Teilweise stehen Legitimationsprobleme des kooperativen Regierens im Vordergrund¹², teils Steuerungsaspekte¹³, teils liegt der Schwerpunkt auf der strukturell-institutionellen Analyse des politischen Systems der Bundesrepublik (Holtmann/ Voelzkow 2000; Czada 2000).

(1) Neutralisierung von Vetomacht

Im Rahmen dieser Funktion dient ein Beratungsgremium der Entschärfung gesellschaftlicher und politischer Konflikte und der Vorstrukturierung legislativer Entscheidungen sowie der Erleichterung der Implementation (Kropp 2002) und möglicherweise sogar der Überwindung von Politikblockaden (Czerwick 1999; Siefken 2007). Dies kann vor dem Hintergrund des Postulats eines dialogorientierten, „kooperativen Staates“¹⁴ erfolgen (Steinmeier 2001) oder auch deutlicher machtorientiert als Mittel zur Herstellung von Handlungsfähigkeit in einer blockadefährdeten Situation.¹⁵ Dafür spielt sicherlich eine breite Zusammensetzung aus allen relevanten Vetopositionen eine Rolle, die auch im Implementationsprozess Folgebereitschaft zeigen und das Ergebnis an

12 Legitimationsfragen des kooperativen Regierens stehen vor allem in den Rechtswissenschaften im Vordergrund (Grimm 2003; Mehde 2002; Brohm 1987; Unkelbach 2001), werden aber auch aus sozialwissenschaftlicher Perspektive diskutiert (Scharpf 1993b; Benz 1997, 1998; von Blumenthal 2003).

13 Vgl. vor allem Scharpf 1992, 1993a, 1993b, 2006; Voigt 1995; Benz 1997; Mayntz 1987; aber auch Heinze 2002 und von Blumenthal 2003.

14 Zum normativen Leitbild des „kooperativen Staates“ vgl. Benz 1997; Voigt 1995.

15 Dyson 2005; Kropp 2002; Lamping 2006; Patzelt 2004.

ihre Mitglieder oder Klientel vermitteln; es sollte sich also um echte Verhandlungen um ein konflikthafte Thema (Verteilung, Wertfragen o. Ä.) handeln, durch welche Interessen ausgeglichen werden und ein Ergebnis im Einvernehmen erreicht wird, das vom Status quo abweicht und einen gewissen Konkretisierungsgrad erreicht.¹⁶ Eine starke politische Steuerung im Sinne einer Ergebnislenkung oder sogar Vorgabe zur reinen Bestätigung der Regierungspositionen kann hier nicht hilfreich sein, da die Beteiligten in echte Auseinandersetzung eintreten müssen, um inhaltliche Koordination zu erreichen. Die Effektivität solcher Aushandlungsprozesse beruht, wie die Verhandlungstheorie zeigt, auf der Nicht-Öffentlichkeit der Verfahren: Von einer großen öffentlichen Beobachtung der Verhandlungsprozesse ist also im Rahmen dieser Funktion nicht auszugehen.¹⁷ Mediale Öffentlichkeit bei Einsetzung und Berichtsvorstellung ist allerdings möglich und kann bei der Vermittlung und Umsetzung der Ergebnisse unterstützend wirken.¹⁸

(2) Erkenntnis- oder „Beratungsfunktion“

Hier geht es um die „Erweiterung des Sachwissens der Regierung“ (Brohm 1987: 220) zur „inhaltlichen Klärung von Sachverhalten“ (Siefken 2007: 78) und damit zur Erarbeitung der besten oder sinnvollsten Lösung eines politischen Problems. Es besteht kein Umsetzungs- sondern ein Wissens- oder Erkenntnisproblem. Als „reine Beratung“ (Mehde 2002: 676) gilt diese Funktion in der Literatur als normativ unproblematisch.¹⁹ Das Gremium sollte aus

- 16 Der Konkretisierungsgrad wird aufsteigend von bloßer Problemklärung und Bestandsaufnahme, über Zieldefinition, bis hin zu Maßnahmen verstanden (vgl. „Konflikttypen“ bei Mayntz 2004).
- 17 Hierzu Luhmann 1969; Scharpf 2006; auch Leggewie 2002. In öffentlichen Verfahren müssen sich die Teilnehmer aufgrund der medialen Beobachtung zu früh auf bestimmte Positionen festlegen. Durch diesen Zwang zur öffentlichen Darstellung und Festlegung werden die Verhandlungen unflexibel, die Kompromissfindung wird erschwert (Benz 1997: 95). Die Teilnehmer werden gezwungen, auch symbolische Politik zu betreiben, um die von ihnen Vertretenen zu befrieden. Nicht-öffentliche Verfahren erleichtern dagegen „Vernunft und Entgegenkommen“ (Luhmann 1969: 189).
- 18 Nach Auffassung Elsters (1998) kann Öffentlichkeit von Verhandlungen sogar hilfreich für die Interaktion sein, da sie eine „civilizing force of hypocrisy“ (111) hervorrufen kann und so die Akteure zwingt, ihre Positionen nach außen durch Argumente zu begründen.
- 19 Wird die Expertise allerdings strategisch zur Aufwertung von Politik genutzt (Patzelt 2004) oder zur Legitimation und erhöhten Output-Effektivität (Kropp 2002), so wird sie hier unter die Legitimationsfunktion subsumiert, bei der die Lösung feststeht und durch das Gremium bestätigt werden soll.

anerkannten, möglichst aus der Wissenschaft kommenden Fachleuten zusammengesetzt sein. In diesem Rahmen werden zumindest keine offensichtlichen Verteilungsfragen verhandelt, da die Beteiligten nicht als „stakeholder“, sondern als „neutrale Experten“ geladen sind. Die Problemlösungs- oder auch „Produktionsdimension“ steht im Vordergrund.²⁰ Der Koordinationsmodus ähnelt bestenfalls dem Idealtypus des „arguing“²¹ und das Ergebnis sollte inhaltlich Substanz haben, also relativ konkret und weitreichend sein. Eine starke politische Beteiligung oder gar Steuerung durch die Regierung ist in diesem Modus sicher nicht zielorientiert; staatliche Vertreter können aber als Moderator agieren. Öffentliche Darstellung ist für die Interaktion durch Argument und Überzeugung und das Finden der besten Lösung unerheblich.

(3) Gipfel als Darstellungshilfe

Hier zielt der Einsatz von Expertengremien nicht auf die Problemlösung durch das Gremium und in der Folge auf politische Handlungen, sondern auf die Darstellung von Regierungsaktivität mit dem Ziel des Akzeptanzgewinns beim Wähler. Hierzu kann die Unterfunktion (a) des *Aufschubs/Zeitgewinns* (Patzelt 2004; Siefken 2007), (b) der *Verantwortungsverlagerung* durch Übertragung des Diskussion in ein Expertengremium (Lamping 2006; Patzelt 2004) oder (c) die reine *Inszenierung von Aktivität* (Meister 2004; Leggewie 2002) zählen. In allen diesen Fällen geht es um *Politikvermeidung*, teilweise durch die Delegation an das Fachwissen, teilweise durch das Vortäuschen politischer Aktivität. Wichtig sind die „symbolische Inszenierung von Politik“ (Meister 2004: 2) und ein „formaler Eindruck von Aktivität“ (Leggewie 2002: 37), welche in diesen drei Fällen politische Maßnahmen ersetzen.

Als weitere Unterfunktion ist (d) die *Legitimations- oder Bestätigungsfunktion* zu nennen. Auch dabei steht die Darstellung von Politik im Vordergrund; im Unterschied zu den zuvor erläuterten Unterfunktionen von Darstellungspolitik, die der *Politikvermeidung* dienen, wird hier nicht ausbleibendes Regierungshandeln verdeckt, sondern es werden bereits getroffene politische Entscheidungen zusätzlich legitimiert und bestätigt, indem die Beratungen auf ein bestimmtes inhaltliches Ziel hin geführt werden. Die Regierung bzw. das jeweils federführende Ministerium versucht, durch die „Erschließung externer

20 Vgl. zu den zwei Dimensionen von Verhandlungsmaterien – Produktions- und Verteilungsdimension – Scharpf 2006: 201-211.

21 Zur Gegenüberstellung von *bargaining*- und *arguing*-Modus Elster (1986), zur empirischen Trennbarkeit der beiden Modi auch Holzinger 2001.

Quellen der Rechtfertigung und Begründbarkeit“ (Lamping 2006: 236) die eigenen „Absichten gegenüber anderen Fachressorts oder gegenüber der Öffentlichkeit besser begründen und durchsetzen zu können“ (Brohm 1987: 220; Leggewie 2002).

Der Charakter der Gremienzusammensetzung ist für Darstellungspolitik unerheblich, *da es sich nicht um wahrhaftige Koordination handelt* – die Problemlösung steht bereits fest oder ist inhaltlich nebensächlich, soll also gar nicht umgesetzt werden. Allerdings „würde eine zu offensichtlich einseitig besetzte Kommission gerade die ihr zugeordnete Aufgabe nicht erfüllen können“ (Mehde 2002: 660). Sinnvoll ist eine Akteurskonstellation, der der Nimbus der Objektivität zugesprochen werden kann, zur Aufwertung von Politik durch Expertise (Patzelt 2004). Der Arbeitsauftrag kann nicht breit genug sein, wird aber wie die Zusammensetzung begrenzt durch die Gefahr, als reine Symbolpolitik entlarvt zu werden, welche in der öffentlichen Wahrnehmung als nicht legitim gilt. Die inhaltliche Dimension der Ergebnisse, die Reichweite und Konkretisierung, ist im Grunde unerheblich, da es nur auf die Präsentation von Aktivität ankommt, nicht aber auf umwälzende Policy-Empfehlungen.

Um im Sinne der Regierung Darstellungsleistungen zu erbringen, sollte das Gremium nicht unabhängig agieren, sondern – von der Einladung zur Ergebnisverfassung und Öffentlichkeitsarbeit – politisch gesteuert werden. Dazu ist ein erheblicher Anteil an Regierungsakteuren im Gremium sinnvoll, aber auch eine entsprechende Institutionalisierung: Die Leitung der Interaktion sollte durch Regierungsaktive erfolgen, das Gremium keine eigene Geschäftsordnung haben. Auch die öffentliche Darstellung der Gremienarbeit ist für diese Funktionen überaus wichtig: „Ohne öffentliche Aufmerksamkeit während der Einsetzung kann nicht davon gesprochen werden, dass eine Kommission zum Zwecke symbolischer Problemlösung oder zur Handlungsvertagung genutzt wurde“ (Siefken 2007: 575). Dabei ist es denkbar, dass auf der Arbeitsebene unbeobachtete Interaktion ermöglicht wird. Wichtig für die Darstellung von Politik ist aber sicherlich eine starke Inszenierung. Hierzu gehören eine intensive Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, innerhalb derer medial verwertbare Formulierungen gesetzt werden und die Existenz des Gremiums bewusst gemacht wird, die Anlehnung an moderne Themen und Konzepte wie „Integration“ und „IKT“ (Informations- und Kommunikationstechnologie), sowie die Verknüpfung mit besonderen Orten und hochrangigen Persönlichkeiten und Institutionen.

*Tabelle 5
Funktionen und Merkmale von Expertengremien*

| Funktionen Merkmale | Neutralisierung von Vetomacht | Beratung | Darstellung |
|--------------------------------------|--|---|--------------------|
| Zusammensetzung | Interessen | Fachwissen | unerheblich* |
| Thema | Wert- und Verteilungsfragen | Wissensfragen | unerheblich |
| Ergebnis | möglichst weitrei- chend und konkret | möglichst weitrei- chend und konkret | unerheblich |
| Politische Steuerung | gering | gering | stark |
| Öffentlichkeit | gering | unerheblich | stark |

*Allerdings im Idealfall gleichzeitig regierungskonform und als pluralistisch darstellbar.
Quelle: eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die Funktionen der beiden Untersuchungsfälle anhand der oben genannten Kriterien – Zusammensetzung, Thema, Ergebnis, Steuerung und Öffentlichkeit – analysiert.

b) Der Integrationsgipfel

Der Integrationsgipfel wurde am 14.06.06 von der Bundeskanzlerin Merkel eingesetzt und der darauf folgende Gipfelprozess federführend von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Staatsministerin Böhmer, geleitet. Er hatte die Aufgabe der „Erarbeitung eines politischen Handlungskonzepts, in dem zentrale Integrationspotentiale und -defizite benannt und konkrete Lösungsansätze entwickelt werden“ (BT.-Drucks. 16/3758, S. 4) und präsentierte das Ergebnis seiner Beratungen in 6 AGs und 7 weiteren Unter-AGs („Themenfeldern“) am 12.07.07 als „Nationalen Integrationsplan (NIP)“ auf einem zweiten Gipfeltreffen. Dieser Plan enthält 400 Selbstverpflichtungen der Beteiligten, die den politischen Ebenen sowie den AGs zugeordnet sind. Auf den zweiten Gipfel folgte noch ein drittes Gipfeltreffen am 06.11.08, auf dem in einem Fortschrittsbericht die Umsetzung dokumentiert und präsentiert wurde.

Der erste Gipfel zählte 86 Teilnehmer, die beiden Folgegipfel wiesen eine leicht veränderte Zusammensetzung (und mehr Teilnehmer) auf²²: Je ein Drittel der Geladenen stammte aus 1. allen staatlichen Ebenen von Kommunen bis Bund, plus Parlamentsfraktionen, 2. Migrantenselbstorganisationen (MSO) und Individuen mit Migrationshintergrund und 3. gesellschaftlichen Akteuren unterschiedlichster Lebensbereiche (Sozialpartner, Medien, Sport, Kirchen, Kunst, Bildung etc.).

Vor dem Hintergrund sozialer Unruhen in den Pariser Vorstädten und den Ereignissen an der Rütli-Schule Berlin²³ wurde mit der Einsetzung des Gremiums auf einen möglichen gesellschaftlichen Konflikt reagiert. Durch den partizipativen Ansatz – Aufeinandertreffen von Migranten und Mehrheitsgesellschaft – konnte ein mit Angst besetztes Thema durch Austausch und die Anerkennung migrantischer Normalität im direkten politischen Kontakt entschärft werden. Durch die, für die deutsche Integrationspolitik ungewöhnliche, direkte Beteiligung von Migranten konnte eine Signalwirkung in Richtung Inklusion, Wahrnehmung und Respekt durch Dialog erreicht werden (Am Orde 2008b). Da integrationspolitisch wichtige Politikbereiche, wie die Bildungspolitik und auch Teile der Sozialpolitik in der Kompetenz der Länder liegen und Vertreter dieser Ebene zwar vereinzelt beteiligt waren, aber keine Entscheidungen mit faktischer Bindungswirkung (oder dem Anschein von Verbindlichkeit) treffen konnten, wurde auch nur eine Signalwirkung erreicht, jedoch keine tatsächlich verhandelte Problemlösung durch Interessenausgleich.²⁴ Durch die Einbindung von MSO und breiter Öffentlichkeit bestand außerdem

- 22 Während einige Migrantenorganisationen den 2. Gipfel boykottierten, wurden zum 3. Gipfel Einzelpersonen wie Integrationsbeauftragte von Kommunen nicht mehr geladen. Dennoch nahmen 200 Personen daran teil. Die Arbeitsgruppen bestanden zum großen Teil aus Gipfelgeladenen plus weiteren, „Experten“ genannten, und zu einzelnen Sitzungen hinzugeladenen Personen
- 23 Im Herbst 2005 kam es zu gewalttätigen Unruhen in den Pariser Vorstädten, die weithin als Ausdruck von Chancenlosigkeit und unvollständiger Integration der Vorstadtbewohner mit Migrationshintergrund in die französische Gesellschaft verstanden wurden. Die Rütli-Schule in Berlin-Neukölln, die zum Großteil von Jugendlichen nicht-deutscher Herkunft besucht wird, wurde durch einen Brief der Schulleitung an den Senat im März 2006 bekannt und zum Beispiel für Integrationsprobleme in der BRD. In dem Brief wies die Schule auf Aggressivität und Respektlosigkeit der Schüler und die Unmöglichkeit hin, unter diesen Umständen Unterricht zu gewährleisten.
- 24 Vgl. auch Pressemitteilung Terre des femmes, 11.07.07.

die Möglichkeit der Nutzung gesellschaftlicher Ressourcen durch die Bundesregierung und damit der Verantwortungsteilung und Staatsentlastung.²⁵

Das Konfliktpotenzial, das sich grundsätzlich aus einer breiten Akteurskonstellation ergibt, wurde u. a. durch die Inhalte der Beratung und das Ergebnis minimiert. Zwar kam es bei harten Rechtsfragen wie der Nachzugsregelung von Eheleuten, dem kommunalen Wahlrecht und dem Status von Migranten ohne Aufenthaltsstatus am Rande zu Konflikten, die politische Leitung hielt jedoch gesetzliche Regelungen zum Thema vollständig aus der Diskussion heraus und verwies auf die parlamentarische Zuständigkeit. Dadurch wurden echte Verhandlungen zu diesen Fragen und tiefgreifende, den Status quo verändernde Ergebnisse vermieden (vgl. Interview Gremienteilnehmer sowie Schuler 2008).²⁶ Man konzentrierte sich auf unkonkrete Problemdefinitionen und Bestandsaufnahmen plus Selbstverpflichtungen, durch die sich keine Interessen- und Verteilungskonflikte, sondern höchstens marginale Unstimmigkeiten beispielsweise über Nuancen der Darstellung von Migranten ergeben.

Dem Ziel der Schaffung eines Grundkonsenses und des signalgebenden, harmonischen Dialogs wurde also die echte Auseinandersetzung untergeordnet, indem Konflikte inhaltlich ausgeklammert wurden und die harte Auseinandersetzung vermieden wurde. Gogolin (2007) betont, „dass das eine oder andere heiße Eisen rasch fallengelassen, manches vielleicht auch gar nicht angefasst wurde, um den Konsens nicht zu gefährden“.²⁷ Durch die Konzentration auf Selbstverpflichtungen der gesellschaftlichen Akteure, wurde außerdem die Bedeutung gesellschaftlicher Selbstorganisation betont. Allerdings bestehen

25 MSO und breite Öffentlichkeit werden in die Pflicht für erfolgreiche Integration genommen und Forderungen aus der Partizipation entwickelt, welche sich in den Selbstverpflichtungen als zentraler Teil der Ergebnisse widerspiegeln.

26 So liefen die Beratungen schließlich auf auffällig weiche Maßnahmen der Regierung hinaus, von denen die meisten bereits laufen (vgl. den Beitrag von Renate Künast in der Bundestagsdebatte zum NIP am 08.11.07, in: BT-Plenarsprotokoll 16/123 vom 08.11.07). Selbst die leichte Finanzaufstockung der Integrationskursmittel, die als zentrale Maßnahme von der Bundesregierung betont wird (s. IGMigration, Ausgabe 11, Oktober 2008), erscheint in einem negativen Licht, wenn man verdeutlicht, dass die in Aussicht gestellte Aufstockung von 14 Mio. erstens einer Kürzung von 60 Mio. 2006 folgt und zweitens im Haushalt 2009 nicht vorgesehen ist (Holzberger 2008). Ebenfalls enthält der NIP keine gesetzlichen Instrumente, hauptsächlich wohl, da die Zuständigkeit für solche Handlungen vor allem beim BMI liegt.

27 Diese Praxis wurde durchaus von einigen Migrantenvertretern kritisiert, im Fall der türkischen Verbände führte sie sogar zeitweise zu einem Boykott der Veranstaltung mit dem Hinweis, dass die Migrantenvertreter nicht zur Legitimierung integrationsfeindlicher Politik an einer Showveranstaltung teilnehmen wollten, während über harte Maßnahmen über ihre Köpfe hinweg entschieden werde (Reimann 2007).

diese gesellschaftlichen Selbstverpflichtungen mit wenigen Ausnahmen vor allem aus einer Bündelung und Auflistung, sowie Aufwertung und Bestätigung der jeweils bereits laufenden Maßnahmen (Karakayali 2007).

Neben der gezielten Zuspitzung auf unstrittige Standpunkte und Themen wurden Beratungsergebnisse so allgemein formuliert, dass es keine abweichenden Meinungen gab oder abweichende Meinungen schlicht nicht kenntlich gemacht wurden. Insgesamt enthält der Nationale Integrationsplan keine nennenswerte Status-quo-Veränderung. Dies wurde durch die Steuerung der Regierung ermöglicht, die die Agenda bestimmte, die Leitung der Arbeitsgruppen samt Erteilung des Rederechts, Erstellung der Tagesordnung und des Berichts innehatte und die Ergebnisse entsprechend auswählte. Trotz dieser grundsätzlichen Strategie der Konfliktvermeidung wurden keine vollständigen Scheinverhandlungen geführt, das Ergebnis war nicht im Vorfeld festgelegt. Es bestand durchaus ein politisches Interesse an der Erarbeitung eines minimalen Konsenses, jedoch nicht über harte Maßnahmen, sondern über relativ konfliktfreie Koordinationsformen wie Problem- und grobe Zieldefinitionen und unverbindliche und wenig ehrgeizige, weil i. d. R. lediglich bestehende Aktivitäten bestätigende Selbstverpflichtungen des Staates oder der MSO (Karakayali 2007).

Die Plenumsebene der Gipfel wurde stark öffentlich inszeniert: eine Aufwertung als Effekt der Einladung durch die Bundeskanzlerin in den NATO-Saal des Kanzleramtes war von großer symbolischer Bedeutung (Interview Kanzleramt). Laut Beobachtern und Teilnehmer trug diese starke Inszenierung zur Aufwertung der Thematik sowie zur Anerkennung von Migration und Migranten als Gesprächspartnern bei (Interview Gipfelteilnehmerin, sowie Schönwalder o. J.). Die Arbeitsgruppen, in denen die tatsächlichen Beratungen stattfanden, konnten ungestört von öffentlicher Beobachtung agieren, was darauf hindeutet, dass die Interaktion zwischen den Teilnehmern zu einem kommunikativen Ziel führen sollte, und nicht allein der Darstellung von Regierungshandeln diene. Zur starken Inszenierung gehörte auch eine umfassende Dokumentation der Gipfelereignisse und Ergebnisse auf den Webseiten, inklusive zusammenfassender Broschüren zum Nationalen Integrationsplan.²⁸

Der Integrationsgipfel zielte zwar offensichtlich nicht auf Interessenausgleich durch Konfliktaustrag, weil nur unter Einschränkungen von erfolgreichen

28 Bundesregierung 2010, Nationaler Integrationsplan, <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/ThemenNeu/Nationaler-Integrationsplan/nationaler-integrationsplan.html> (Stand: 20.06.10).

Verhandlungen die Rede sein kann und Konflikte tendenziell ausgeklammert wurden. Auch die Erkenntnisfunktion war nicht stark ausgeprägt, da der Prozess stark gesteuert wurde und eine begrenzte Eingriffstiefe der Maßnahmen sehr wichtig war. Dennoch kann daraus nicht geschlossen werden, dass der Prozess *ausschließlich* der Darstellung, also Vermeidung oder Bestätigung des Regierungshandelns diene. Zwar hat die Darstellung von Politik mit dem Ziel, das Image der Regierung aufzuwerten, sicherlich eine Rolle gespielt. Doch wurde zusätzlich ein Bewusstseinswandel eingeleitet, welcher eine sehr weiche materielle Wirkung sein mag, als erster Schritt in diesem speziellen Politikfeld aber nicht zu unterschätzen ist.²⁹ Neben der inklusiven Zusammensetzung, der „hohen Hängung“ und der gelungenen Verständigung auf eine gemeinsame Problemsicht hat gerade die Neuheit dieser Form der institutionalisierten Partizipation vor dem Hintergrund einer schwach ausgeprägten gesellschaftlichen Teilhabe bestimmter Migrantengruppen eine Signalwirkung in Richtung Bewusstseinswandel und thematische Aufwertung befördert. Diese Signale wurden von verschiedenen Akteuren, inklusive der Migrantenveteren, als „Meilenstein der deutschen Integrationspolitik“ bezeichnet.³⁰ In den „Selbstverpflichtungen“ der teilnehmenden Gesellschaftsakteure scheint außerdem die Funktion gesellschaftlicher Selbststeuerung durch, bei der es um die Ressourcennutzung und Stärkung gesellschaftlicher politischer Handlungen – bei gleichzeitiger Staatsentlastung – geht.

c) Der IT-Gipfel

Auf der konstituierenden Sitzung des 1. Gipfels beschlossen am 18.12.06 mehr als 200 Teilnehmern die Einrichtung von 8 Arbeitsgruppen.³¹ Aufgabe

29 Hier wird also die Auffassung vertreten, dass die Zielsetzung eines Bewusstseinswandels oder Agenda-Settings zur Vorbereitung politischer Entscheidungen nicht der Politikvermeidung zuzuordnen ist, sondern sich davon klar durch eine, wenn auch in die Zukunft weisende und wenig konkrete Handlungsorientierung abgrenzt. Vgl. auch Lamping (2006) bzw. Patzelt (2004), der die Erhöhung der Reformbereitschaft und Verdeutlichung von Handlungsnotwendigkeiten beim Einsatz von Expertengremien herausstreicht.

30 Neben der Staatsministerin für Flüchtlinge, Migration und Integration drücken sich auch Migrantenveteren so aus; vgl. Mehmeht Tanriverdi, Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der Migrantenveteren, in Schuler 2008; Gogolin 2007.

31 Der erste Gipfel wurde vom Bundeskanzleramt vorbereitet, beim 2. und 3. Gipfel ging die Federführung an das BMWi über, wobei viele Ministerien an der Vorbereitung und Organisation beteiligt waren. Der erste Gipfel fand im Hasso-Plattner-Institut statt, das auch die Einladung und Finanzierung übernahm (vgl. Interview Gipfelteilnehmer).

des IT-Gipfels war es, einen Prozess einzuleiten, „der den Standort Deutschland im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) an die Weltspitze führen soll“ (BMWi 2007). Alle bisherigen Gipfeltreffen haben mit eigenen Erklärungen abgeschlossen, wobei in der Regel der Ort der Tagung als Namensgeber genutzt wird: „Potsdamer Initiative“ (auch: „12-Punkteplan“ [18.12.06]), „Hannoversche Erklärung“ (10.12.07) und „Darmstädter Erklärung“ (20.11.08).

Auf der Arbeitsebene des IT-Gipfels waren, wie ein Gipfelteilnehmer es im Interview formuliert, „die Topexperten und die Topentscheidungssträger aus der Wirtschaft mit den jeweiligen korrespondierenden Verantwortlichen aus der öffentlichen Verwaltung oder Politik“ vertreten. Im Wesentlichen war das Gremium aus zwei Akteursgruppen zusammengesetzt: auf der einen Seite Regierung und Verwaltung, auf der anderen die Wirtschaft, zum ganz großen Teil repräsentiert durch Branchenverbände oder Großunternehmen. Hinzu kamen einige Wissenschaftler und sehr wenige Gesellschaftsvertreter. Auf die vielstimmige Kritik auf diese exklusive Einladep Praxis reagierten Vertreter der Bundesregierung mit dem Verweis auf die Aufgabe des Gipfels, „im klassischen Sinne Wirtschafts- bzw. genauer Technologieförderung“³² zu betreiben bzw. „Deutschland an die Weltspitze im Bereich IKT zu bringen“ (Bundesregierung/Hasso-Plattner-Institut 2006: 1).³³ Gesellschaftliche Implikationen von IKT, seien es arbeitsrechtliche oder bürgerrechtliche wie beispielsweise Datenschutzanliegen, sollten ausdrücklich nicht Teil der Debatte sein.³⁴ Dies korrespondierte mit der sehr homogenen Zusammensetzung aus Regierungs- und – vor allem ressourcenstarken – Wirtschaftsvertretern und deutet auf die Steuerungsleistung dieser Konstellation hin: Die Verhandlungen fanden zwischen

32 So Ralf Bendrath, Universität Bremen, Initiator der Koalition für den Datenschutz, in: Ermert 2006b.

33 Nicht nur aus partizipativen, auch aus pragmatischen, effizienz-orientierten Gründen merkten Kritiker an, dass die gewählte Zusammensetzung keine sinnvolle Konstruktion für innovative IT-Förderung sei, da Innovationen im IT-Bereich bekanntermaßen nicht nur aus der Wirtschaft, sondern vor allem aus der Gesellschaft kämen (vgl. verschiedene Stimmen in Krempl 2006).

34 Die thematische Beschränkung auf Technologieförderung löste Kritik von zahlreichen Seiten aus: Viele gesellschaftlichen Gruppen und auch die Bundestagsfraktion der Grünen (Ermert 2006a; BT-Drucksache 16/3975) wiesen darauf hin, dass das Thema IKT nicht rein technisch und wirtschaftspolitisch zu betrachten sei. Die gesellschaftlichen Implikationen dieser Technik finden sich in vielen Bereichen und konnten auch aus den Gipfelverhandlungen nicht herausgehalten werden, wenn es z. B. um die Gesundheitskarte oder Datenspeicherungsfragen ging. Aufgrund der Zusammensetzung und der Koordinierungsmechanismen wurde jedoch ein „Framing“ in Richtung ganzheitlichere Betrachtung der Informationsgesellschaft verhindert.

den großen Unternehmen und der Regierung im Grunde bilateral statt. Vertreter gesellschaftlicher Gruppen wurden marginalisiert, indem diese zum einen sehr schwach vertreten waren und zum andern die Verhandlung aus den Arbeitsgruppen in kleinere, exklusivere Kreise ausgelagert wurde. Diese Konstruktion reduzierte die Konflikthaftigkeit der Thematik auf ein Minimum – zwei kollektive Akteure einigten sich in einem einfachen Tauschmodus auf für beide Seiten einträgliche Projekte. Die Wirtschaft erhöhte ihren Absatz, u. a. durch öffentliche Aufträge, erhielt vorteilhaftere rechtliche Rahmenbedingungen für ihre Projekte und erreichte eine öffentlichkeitswirksame Darstellung der Bedeutung ihrer Branche. Das Interesse der Bundesregierung an dieser Art der Verhandlung war in materieller Hinsicht die Abschöpfung unternehmerischer Ressourcen für die private Finanzierung von IT-Projekten sowie die Aufwertung des eigenen Images. Allerdings wurden insgesamt eher allgemeine Ziele formuliert und lediglich einige nicht besonders weitreichende Maßnahmen/Projekte wie die Behördenrufnummer oder der „Bundes-CIO“ (IT-Beauftragter der Bundesregierung) vereinbart.

Von politischer Steuerung kann nicht gesprochen werden,³⁵ sondern eher von echten Verhandlungen oder Tausch zwischen Staat und Wirtschaft, möglicherweise sogar von privater Steuerung, schaut man sich die extrem ausgeprägte Bedeutung des Hasso-Plattner-Instituts und des Branchenverbands Bitcom bei der Teilnehmerauswahl, der Finanzierung und der Ausrichtung der Veranstaltung sowie die herausgehobene Stellung großer Firmen bei der Entwicklung der Maßnahmen und Projekte an (vgl. Interviews Gipfelteilnehmer).

Die Gipfelebene diente in großem Maße der medienwirksamen Darstellung von Aktivität. Die Gipfeltreffen wurden aufwendig inszeniert, indem sie beispielsweise auf der Computermesse „Cebit“ stattfanden und alle wichtigen „Player“ der Branche sowie alle wichtigen Bundesministerien umfassten. Der vielfach kritisierte „Showcharakter“ der Gipfelebene zeigt sich auch an der Teilnehmerzahl, die bis zum 3. Gipfel auf rund 800 anstieg.³⁶ Auch schickten die Branchenverbände schon vor Abschluss des Gipfels ihre vorab produzierten Resümées heraus.³⁷ Während die Gipfelebene für die Ergebnisverhandlungen also unerheblich war, war sie doch wichtig, um Handlungsdruck zu erzeugen

35 In fünf Arbeitsgemeinschaften übernahmen große Unternehmen den Vorsitz, nur in drei Fällen die Regierung, und zwar durch das Wirtschafts-, das Innen- bzw. das Forschungsministerium.

36 Zur Kritik an der Inszenierung vgl. beispielsweise: Herbe Kritik an Merkels Gipfel, <http://www.silicon.de> (Stand: 10.01.07)

37 Nationaler IT-Gipfel. Breitbandschmusen und Darmstadt, in: Spiegel online, 20.11.08. <http://www.spiegel.de/netzwelt/tech/0,1518,591628,00.html> (Stand: 20.07.10).

und Tatkraft und Modernität der Politik zu demonstrieren. Zudem ging von der öffentlichen Darstellung ein Signal aus hinsichtlich der Bedeutung der Branche und der gemeinsamen Anstrengungen für die Förderung der IKT. Dies wurde noch unterstrichen durch ausführliche Webseiten zum IT-Gipfel mit zahlreichen Dokumenten zum Download, Bilderstrecken und Filmen sowohl auf den Webseiten des BMWi, als auch auf den Seiten der Cebit und des HPI, das auch einen eigenen Gipfelblog einrichtete.³⁸

Der IT-Gipfel löste keine Blockaden und neutralisierte auch keine Veto-Positionen. Schon durch die enge Themensetzung und die sehr homogene Zusammensetzung, aber auch die Etablierung von exklusiven Verhandlungsrunden wurden mögliche Gegenstimmen ausgeschlossen oder im Interaktionsprozess vollständig marginalisiert.³⁹ Die Erkenntnisfunktion spielte bei der Einsetzung des Gremiums wohl auch keine große Rolle. Es waren zwar zahlreiche Wissenschaftler vertreten, Interessenvertreter dominierten jedoch die Gipfelstruktur und vor allem die tatsächlichen, exklusiveren Orte der Entscheidung. An einigen Stellen mag es auch Erkenntnislücken gegeben haben, insgesamt galt jedoch nicht der Modus des *arguing*, der auf Überzeugung und Verständigung beruht, sondern der Tauschbeziehungen entsprechende *bargaining*-Modus, innerhalb dessen Kompromisse oder Tauschgeschäfte durch Positionsannäherung oder Interessenausgleich angestrebt werden (Elster 1986; Benz 1994).

Die bedeutendste Funktion des IT-Gipfels liegt auf der Darstellungsebene: Die Öffentlichkeit wurde zur Imageaufwertung genutzt, indem die Regierung sich mit modernen Technologien in Verbindung brachte und politische Aktivität auf einem wichtigen Wachstumsgebiet herausstrich. Daneben spielte auch die Organisation privaten Ressourceneinsatzes zur Wirtschaftsförderung im Tausch gegen passgenaue rechtliche Rahmenbedingungen und die Vergabe öffentlicher Aufträge eine Rolle. Die fehlende staatliche Manipulation, die Nicht-Öffentlichkeit der Arbeitsebene und die Selektivität der tatsächlichen

38 BMWi 2010, Fünfter Nationaler IT-Gipfel, <http://www.bmw.de/BMWi/Navigation/Technologie-und-Innovation/Informationsgesellschaft/it-gipfel.html> (Stand: 17.07.10); Messe Hannover, 2008: IT-Gipfel, http://www.cebit.de/it_gipfel_d (Stand: 17.07.10); Hasso-Plattner-Institut, 2009, 4. Nationaler IT-Gipfel, http://www.hpi.uni-potsdam.de/hpi/veranstaltungen/nationaler_it_gipfel/4_nationaler_it_gipfel.html (Stand: 20.06.10).

39 Die hier vorzufindende Form der kooperativen Steuerung – die Selbststeuerung – ist laut Mehde (2002: 658) ebenfalls abzugrenzen von (neo-)korporatistischer Koordination, da bei Letzterer antagonistische Interessen (i. d. R. Sozialpartner) unter Moderation des Staates verhandeln, während beim IT-Gipfel die bilaterale Akteursbeziehung (Staat – Wirtschaft) und die damit verbundene einfache Tauschstruktur sowie die Selbstverpflichtung der privaten (normalerweise Wirtschafts-)Akteure herausstechen.

Verhandlungsarenen, aber auch die bilaterale Zusammensetzung, ermöglichten diesen einfachen Interessenausgleich durch Tausch (Benz 2007). Allerdings beurteilten die befragten Teilnehmer diese Bemühungen als nur mäßig erfolgreich, da sie nicht weit genug gingen. Wenngleich diese Funktion der *gesellschaftlichen Selbststeuerung durch freiwillige Selbstverpflichtungen* also nicht die offenbar gewünschte Ausprägung erreichte, ist sie doch – wie beim Integrationsgipfel – zu Teilen erfüllt. Sie unterscheidet sich zudem klar von den aus der Literatur bekannten Funktionen.⁴⁰ Die für den Integrationsgipfel bedeutende Funktion des ersten Dialogs zwischen betroffenen Akteuren zur Problem- und Zieldefinition und der Schaffung eines Bewusstseinswandels ist allerdings beim IT-Gipfel nicht zu erkennen.

d) Überblicksdarstellung der Fallmerkmale

In Tabelle 6 werden die Merkmale der beiden Fallbeispiele noch einmal im Überblick dargestellt, wobei die ursprüngliche Analysekategorie des Verhandlungsergebnisses hinsichtlich Konkretisierung und Reichweite differenziert wird. Daraufhin folgt eine kriteriengeleitete Übersicht der beiden neu herausgearbeiteten Funktionen des Bewusstseinswandels und der gesellschaftlichen Selbststeuerung (Tabelle 7).

Tabelle 6
Merkmale des Integrations- und des IT-Gipfels

| Fälle | Integrationsgipfel | IT-Gipfel |
|---------------------------------------|--------------------|----------------------|
| Merkmale | | |
| Zusammensetzung | partizipativ | bilateral |
| Themensetzung | sehr konflikthaft | relativ konfliktfrei |
| Konkretisierung der Ergebnisse | relativ gering | mittelmäßig |
| Reichweite der Ergebnisse | sehr gering | relativ gering |
| Politische Steuerung | relativ stark | relativ gering |
| Öffentlichkeit | ausgeprägt | ausgeprägt |

Quelle: eigene Darstellung

40 Gesellschaftliche Selbststeuerung sei hier verstanden als politische Koordination durch private, also eben nicht staatliche Akteure, wenngleich der Staat auf unterschiedliche Arten den Rahmen setzen kann. Vgl. zur genaueren Beschäftigung mit dem Konzept der gesellschaftlichen Selbststeuerung Wiesenthal 2006.

Verknüpft man die beiden Funktionen des Bewusstseinswandels und der gesellschaftlichen Selbststeuerung systematisch mit den Merkmalsausprägungen, so ergibt sich induktiv folgende Kombination für die beiden Funktionen:

Tabelle 7

Merkmale der Funktionen Bewusstseinswandel und Selbststeuerung

| Funktionen | Bewusstseinswandel | Gesellschaftliche Selbststeuerung |
|------------------------|--------------------------------|--|
| Merkmale | | |
| Zusammensetzung | partizipativ | privat und ressourcenstark |
| Themensetzung | konflikthaft | unerheblich |
| Ergebnis | wenig weitreichend und konkret | konkrete Selbstverpflichtungen |
| Steuerung | möglich | nicht zu stark |
| Öffentlichkeit | stark | unerheblich |

Quelle: eigene Darstellung.

Hinzu treten möglicherweise noch weitere Merkmale, die im Rahmen dieser Analyse nicht betrachtet werden konnten. Es erscheint plausibel, dass für einen Wandel des öffentlichen Bewusstseins die Themensetzung eine gewisse Konstanz aufweisen muss, dass also auch die Interaktion der Beteiligten und die öffentliche Darstellung weiterverfolgt wird und beispielsweise durch darauf aufbauende politische Entscheidungen oder erste Umsetzungsschritte unterstrichen wird. Um gesellschaftliche Selbststeuerung zu unterstützen, ist sicher ein Eingriffsverzicht durch die Regierung und eine gleichzeitige Bereitstellung von Angeboten wie die Anpassung rechtlicher Rahmenbedingungen und Förderstrukturen sinnvoll.

4. Fazit: Gipfel zwischen Darstellungs- und Entscheidungspolitik

Die Untersuchung der Funktionen von Gipfeln am Beispiel des Integrations- und des IT-Gipfels hat verdeutlicht, dass in beiden Fällen die *Inszenierung von politischer Handlung*, die *symbolische Politik* wichtig war. Dieser Darstellungszweck stand jedoch nicht allein, sondern wurde ergänzt durch instrumentellen Nutzen, bei dem es also wirklich um politische Entscheidungen bzw. deren Vorbereitung ging: *Bewusstseinswandel* im Fall des Integrationsgipfels und

gesellschaftliche Selbststeuerung, in unterschiedlichem Ausmaß in beiden Fällen, ausgeprägter im Fall des IT-Gipfels (Tabelle 8).

Tabelle 8
Funktionen des Integrations- und des IT-Gipfels

| Funktionen | Fälle | Integrationsgipfel | IT-Gipfel |
|--|--------------|---------------------------|------------------|
| Vetoneutralisation | | schwach | schwach |
| Reine Beratung | | schwach | schwach |
| Symbolische Darstellung | | stark | stark |
| Bewusstseinswandel | | stark | schwach |
| Gesellschaftliche Selbststeuerung | | schwach bis mittel | mittel |

Quelle: eigene Darstellung.

Diese beiden „neuen“ Funktionen können also, gemeinsam mit den aus bestehenden empirischen Forschungen und Governance-Analysen bekannten Funktionen von Expertengremien, zwei distinkten Dimensionen von Politik zugeordnet werden: der symbolischen Darstellungspolitik auf der einen Seite und der instrumentellen Entscheidungspolitik auf der anderen (Tabelle 9):

Es sei hier noch einmal darauf hingewiesen, dass politische Instrumente wie Expertengremien gleichzeitig Funktionen der Darstellungs- und der Entscheidungspolitik erfüllen können und dass gerade mit der instrumentellen Dimension immer auch die Möglichkeit der medialen Darstellung positiven Regierungshandelns verbunden ist. Bewusstseinswandel und gesellschaftliche Selbststeuerung sollen deshalb hier als eher entscheidungspolitische Funktionen gelten, da durch sie die inhaltliche Problemlösung erfolgt bzw. erleichtert wird. Im Falle der gesellschaftlichen Selbststeuerung treten private Akteure mit der Regierung in kollektive Entscheidungsprozesse ein, im Falle des Bewusstseinswandels werden politische Entscheidungen durch Agenda-setting vorbereitet und teilweise vorverhandelt.

Tabelle 9

Entscheidungs- und Darstellungsdimensionen der Funktionen von Expertengremien⁴¹

| Symbolische Darstellungspolitik | Instrumentelle Entscheidungspolitik |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| Inszenierung von Aktivität | Expertise und Beratung |
| Verantwortungsverlagerung | Neutralisierung von Vetopositionen |
| Aufschub | Bewusstseinswandel |
| Legitimation und Bestätigung | Gesellschaftliche Selbststeuerung |

Quelle: eigene Darstellung

Wenngleich die hier vorgenommene Analyse auf zwei Fälle begrenzt ist und die erarbeiteten Hypothesen einer Überprüfung an anderen Fallbeispielen bedürfen, so ist doch auffällig, dass beim Regieren mit Gipfeln andere Funktionen im Vordergrund stehen als in der rot-grünen Regierungszeit, aus welcher die vorhandenen Forschungserkenntnisse zum Großteil stammen. Die betrachteten Gipfel dienten *nicht* der Neutralisierung von Vetopositionen, wie dies bei den Kommissionen der rot-grünen Regierung der Fall gewesen war. Die ehemals starke Bedeutung dieser Leistung und der Einsatz von aushandelnden, kompromissorientierten Gremien lassen sich zum einen institutionell erklären, also mit Verweis auf die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse unter der rot-grünen Regierung. Diese sah sich ab 1999 mit einer Situation des „divided government“ konfrontiert und konnte für größere Reformprojekte nicht allein auf die Regierungsparteien zählen, sondern benötigte externe Legitimation. Indem Beteiligte und Betroffene des Problemfelds gemeinsam mit Experten mit dem Ziel der Konsensfindung an einen Tisch gesetzt wurden, sollten von einem breiten gesellschaftlichen Spektrum getragene, durch Sachverstand aufgewertete Kompromisse ausgehandelt werden (Czerwick 1999: 425). Der Konfliktaustrag in dieser Form sollte einen gesellschaftlichen und somit auch politischen Konsens über die Problemlösung herstellen und auf diese Weise legislative Entscheidungen stellvertretend vorverhandeln (Siefken 2007: 318),

41 Besonders interessant erscheinen die Beschäftigung mit der Legitimationsfunktion und die Abgrenzung dieser Unterfunktion von der Politikvermeidung, sowie zukünftige Versuche, einzelne Darstellungsfunktionen in der Analyse voneinander abzugrenzen und tragbare Indikatoren für die Unterfunktionen zu finden. Dies ist aus den oben genannten Gründen der politischen Brisanz bei der Offenlegung reiner Darstellungsleistungen schwierig, sollte aber kein Grund sein, dieses Ziel nicht beispielsweise mit anderen Methoden als der Dokumentenanalyse und Expertenbefragung weiter zu verfolgen.

Vetopositionen im Gesetzgebungsverfahren neutralisieren, für die „störungsfreie Implementation politischer Entscheidungen“ (Kropp 2003: 338; auch Czerwick 1999: 425) sorgen und somit potenzielle Blockaden aufweichen. Der Einsatz dieser breit zusammengesetzten, mit konflikthaften Themen betrauten und echte Verhandlungen führenden Expertengremien mag auch mit einem speziellen Politikverständnis zusammenhängen, das als „Führen im Konsens“ (Steinmeier 2001: 272) bezeichnet wurde und sich als kooperativer und interessenausgleichender Governance-Ansatz verstand, wobei dahingestellt sei, zu welchem Anteil dieser Ansatz aus Idealismus und zu welchem Anteil er aus der Not geringer Handlungsfähigkeit geboren wurde.

Mit Antritt der Großen Koalition konnte eine Abkehr von dieser Form der politischen Kompromissfindung erwartet werden, da diese Koalition aus den beiden Volksparteien zumindest bis zum Februar 2009 eine übergroße politische Mehrheit in beiden parlamentarischen Kammern stellte. Sie verfügte daher von ihrer Natur her über größere Handlungsfähigkeit als die rot-grüne Koalition und benötigte keine gleichwertige externe Legitimation. „Die Große Koalition kann von ihrem Selbstverständnis und Gestaltungsanspruch her neben sich, überspitzt gesagt, keine Außengremien dulden, die polarisieren, und sie braucht überdies keine Experten zur Legitimationsbeschaffung, da sie diese Ressource aus sich selbst heraus auf vielfältige Weise generieren kann und alle wesentlichen Veto-Spieler eingebunden sind“ (Lamping 2006: 249).

In dieser Situation ist die Einbindung eines möglichst breiten Spektrums an gesellschaftlichen Repräsentanten bei der Aushandlung weitreichender Policy-Maßnahmen nicht im gleichen Maße notwendig, was das Zurücktreten der Funktion der Vetoneutralisation erklärt. Statt auf externem Weg der vorparlamentarischen Aushandlung von Problemlösungen sollte Kompromissfindung intern geregelt werden können, in Koalitionsausschüssen bzw. über die Parteiorganisationen. Dennoch setzte auch die Regierung Merkel zahlreiche Beratungsgremien ein bzw. ließ alte weiterlaufen. Besonders auffällig war die neue Form des Gipfels, die vor allem zu Darstellungszwecken genutzt wurde, denn die (nachträgliche) Aufwertung ohnehin bestehender Regierungspräferenzen oder bereits intern getroffener Regierungsentscheidungen oder auch zur rein symbolischen Vortäuschung von Aktivität kann auch in einer Situation großer Handlungsfähigkeit rational sein: „Da demokratische Politik an sich begründungs- und zustimmungspflichtig ist, müssen sich Politik, politische Entscheidungsträger und deren Handeln permanent vor der politischen Öffentlichkeit rechtfertigen, diese über politische Planungen und Entscheidungen informieren und Aufmerksamkeit erzeugen“ (Tenscher 1998: 186).

Dagegen ist die tatsächliche Verlagerung von politischen Entscheidungen in ein Beratungsgremium für die einsetzende Regierung inhaltlich immer auch ein Risiko. In einer Situation hoher eigenständiger Handlungsfähigkeit wird eine Regierung ihre Autonomie nicht leichtfertig externalisieren. Wie sind also die beobachteten, instrumentellen Leistungen des IT- und des Integrationsgipfels zu erklären? Ein Schlüssel zur Erklärung liegt vermutlich im Ausmaß der Regierungsbeteiligung, welches die Unabhängigkeit des Gremiums begrenzt und eine gewisse Steuerbarkeit des Verhandlungsproduktes ermöglicht. Im Falle des Integrationsgipfels führte die Steuerung der Regierung zur Beschneidung der Veränderungsabsicht – weitreichende und konkrete Maßnahmen wurden aus der Debatte herausgehalten. Von einem eingeleiteten Bewusstseinswandel gehen relativ weiche Effekte aus, die den Gestaltungsanspruch der Regierung nicht nennenswert begrenzen, wengleich sie der Vorbereitung späterer, weiterreichender Entscheidungen dienen können. Im Rahmen des IT-Gipfels wurden zwar einige Maßnahmen beschlossen, doch diese waren zum einen nur von mittlerer Reichweite, zum anderen waren Regierungsvertreter als Tauschpartner an diesen Verhandlungen direkt beteiligt, sodass auch hier das Eigenleben des Gremiums begrenzt war. In beiden Fällen legte die Regierung die Verhandlung also nicht in die Hände einer unabhängig agierenden Organisationsform.

Die hervortretende Bedeutung der Selbstverpflichtung der Gremienteilnehmer und der Umsetzung der Ziele und Projekte durch diese gesellschaftlichen Akteure im Rahmen von Gipfeln ist möglicherweise durch parteipolitische Unterschiede im Bezug auf das Staatsverständnis zu erklären. Wengleich die SPD auch an der Großen Koalition beteiligt war, sind doch alle Gipfel durch CDU-geführte Ministerien oder direkt durch die Kanzlerin eingesetzt worden. Parteitypischen Überzeugungen folgend kann angenommen werden, dass eine bürgerlich-konservative Partei wie die CDU ein minimaleres Staatsverständnis hegt und eher gesellschaftliche Eigenverantwortung fördern will als eine rot-grüne Regierung. Die Haushaltslage dagegen erklärt diese Auslagerung von politischen Handlungen nicht befriedigend, da diese unter Rot-grün ähnlich angespannt war.

Vergleicht man abschließend noch einmal die Organisationsformen des Gipfels mit den Kommissionen, so kann konstatiert werden, dass Gipfel zwar funktionale Äquivalente von Kommissionen sein *können*. Ihr Wesen erleichtert jedoch die Erfüllung anderer Aufgaben, wie am Beispiel zweier Gipfel gezeigt wurde. Strukturell könnte im Rahmen von Gipfeln auch Vetoneutralisation erfolgen, wenn sich die politische Steuerung in Grenzen hielte und die öffentliche Darstellung nicht die Verhandlungsprozesse auf der Arbeitsebene beträfe,

alle Betroffenen auch beteiligt wären und den Status quo verändernde Lösungen angestrebt würden. Die institutionellen Merkmale von Gipfeln verhindern dies nicht, da sie mit einer Arbeitsebene ausgestattet sind, auf der durchaus auf Vertrauen und echter Interaktion beruhende, partizipative Verhandlungsprozesse erfolgen können. Konstitutive Elemente von Gipfeln sind jedoch die starke Inszenierung und die Möglichkeit politischer Steuerung, weshalb sie sich – wie gezeigt – für andere Funktionen als Kommissionen empfehlen.

Literatur

- Am Orde, Sabine*, 2008a: Mit Selbstkritik ist nicht zu rechnen, in: taz, 06.11.08.
- Am Orde, Sabine*, 2008b: Schäuble schaltet, Böhmer verwaltet. Der Integrationsgipfel klammert entscheidende Fragen aus, in: taz, 07.11.08.
- Benz, Arthur*, 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden.
- Benz, Arthur*, 1997: Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflußnahme auf staatliche Steuerung, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Bonn, 88-113.
- Benz, Arthur*, 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Michael Greven (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Kongress der DVPW, Opladen, 201-222.
- Benz, Arthur*, 2007: Verhandlung, in: Arthur Benz/Susanne Lütz/Uwe Schimank/Georg Simonis (Hrsg.), Governance-Handbuch, Wiesbaden, 106-118.
- Blumenthal, Julia von*, 2003: Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden, in: APuZ, B43, http://www.bpb.de/popup_druckversion.html?guid=RQIQO0 (Stand: 24.10.04).
- Brede, Falko*, 2006: Gesundheitspolitik und Politikberatung. Eine vergleichende Analyse deutscher und kanadischer Erfahrungen, Wiesbaden.
- Brohm, Winfried*, 1987: Sachverständige Beratung des Staates, in: Josef Isensee/Paul Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Band II, §36, Heidelberg, 425-475.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)*, 2007: Zweiter nationaler IT-Gipfel 2007 – Hannoversche Erklärung vom 10.12.2007.
- Bundesregierung/Hasso-Plattner-Institut*, 2006: Potsdamer Initiative für den IKT-Standort Deutschland (Herausgegeben am 18.12.06).

- Czada, Roland*, 2000: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, 23-49.
- Czerwick, Edwin*, 1999: Verhandlungsdemokratie – ein Politikstil zur Überwindung von Politikblockaden, in: *ZPol* 9 (2), 415-438.
- Dyson, Kenneth*, 2005: Binding Hands as a Strategy for Economic Reform: Government by Commission, in: *German Politics* 14 (2), 224-247.
- Edelman, Murray*, 1990: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt a. M.
- Elster, Jon*, 1986: The Market and the Forum. Three Varieties of Political Theory, in: Jon Elster/Aanund Hylland (Hrsg.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, 103-132.
- Elster, Jon*, 1998: Deliberation and Constitution Making, in: Jon Elster (Hrsg.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, 97-122.
- Ermert, Monika*, 2006a: Grüne kritisieren IT-Gipfel der Bundesregierung, Heise-online, 07.12.06, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Gruene-kritisieren-IT-Gipfel-der-Bundesregierung-124831.html> (Stand: 02.03.10).
- Ermert, Monika*, 2006b: IT-Gipfel der Bundesregierung – mehr repräsentieren als diskutieren, Heise-online, 17.11.06, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/IT-Gipfel-der-Bundesregierung-Mehr-repraesentieren-als-diskutieren-118860.html> (Stand 10.12.09).
- Gogolin, Ingrid*, 2007: Integration durch Bildung? Was aus erziehungswissenschaftlicher Sicht vom „Nationalen Integrationsplan“ zu halten ist, HBS-Dossier „Der Nationale Integrationsplan auf dem Prüfstand“, http://www.migration-boell.de/web/integration/47_1404.asp (Stand: 02.03.10).
- Grimm, Dieter*, 2003: Lässt sich die Verhandlungsdemokratie konstitutionalisieren?, in: Claus Offe (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt a. M., 193-210.
- Groß, Thomas*, 1999: *Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation*, Tübingen.
- Heinze, Rolf G.*, 2002: *Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?*, Wiesbaden.
- Heisele, Stephanie*, 2002: *Runde Tische, Räte, Kommissionen – mächtige, außerparlamentarische „Politikgestalter“?*, Universität Passau.

- Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut*, 2000: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Eine Einführung, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 9-21.
- Holzberger, Mark*, 2008: Nationaler Integrationsplan: Nebelkerzen aus dem Kanzleramt, HBS-Dossier „Der Nationale Integrationsplan auf dem Prüfstand“, http://www.migration-boell.de/web/integration/47_1642.asp (Stand: 02.03.10).
- Holzinger, Katharina*, 2001: Verhandeln statt Argumentieren oder Verhandeln durch Argumentieren? Eine empirische Analyse auf der Basis der Sprechakttheorie, in: PVS 42 (3), 414-446.
- Karakayali, Serhat*, 2007: Ambivalente Integration, HBS-Dossier „Der Nationale Integrationsplan auf dem Prüfstand“, http://www.migration-boell.de/web/integration/47_1366.asp (Stand: 02.03.10).
- Kirchhof, Paul*, 2004: Entparlamentarisierung der Demokratie?, in: André Kaiser/Thomas Zittel (Hrsg.), Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmannsegg, Wiesbaden, 359-376.
- Korte, Karl-Rudolf*, 2000: Veränderte Entscheidungskultur: Politikstile der deutschen Bundeskanzler, in: Karl-Rudolf Korte/Gerhard Hirscher (Hrsg.), Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik. Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München, 13-37.
- Kreml, Stefan*, 2006: IT-Gipfel der Bundesregierung erntet kaum gute Noten, Heise-Online, 19.12.06, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/IT-Gipfel-der-Bundesregierung-erntet-kaum-gute-Noten-Update-128048.html> (Stand: 28.02.10).
- Krick, Eva*, 2006: Politikberatung durch Expertengremien. Funktion und Legitimation der ‚Hartz‘- und der ‚Rürup‘-Kommission, Universität Osnabrück (Working Paper), 06/3.
- Kropp, Sabine*, 2002: Exekutive Steuerung und informale Parlamentsbeteiligung in der Wohnungspolitik, in: ZParl 33 (3), 436-452.
- Lamping, Wolfgang*, 2006: Regieren durch Regierungskommissionen? Funktionen und Implikationen der Hartz- und der Rürup-Kommission im Vergleich, in: Zeitschrift für Sozialreform 52 (2), 233-251.
- Leggewie, Claus*, 1999: Herrschaft per Konsens, in: Die Woche, 18.08.99.
- Leggewie, Claus*, 2002: Regieren mit Kommissionen und mit Bürgerkonferenzen. Zur Rolle der Ethikräte im politischen Prozess, in: Sozialwissenschaftliche Informationen 4/02, 35-42.

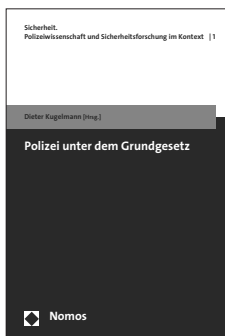
- Luhmann, Niklas*, 1969: Legitimation durch Verfahren, Frankfurt a. M.
- Mayntz, Renate*, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Thomas Ellwein/Joachim J. Hesse/Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, 89-109.
- Mayntz, Renate*, 2004: Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, 65-76.
- Mehde, Veith*, 2002: Kooperatives Regierungshandeln. Verfassungslehre vor der Herausforderung konsensorientierter Politikmodelle, in: Archiv des öffentlichen Rechts 127, 655-683.
- Meister, Hans-Peter*, 2004: Diskursive Politikgestaltung: Von der Beraterrepublik zum organisierten Dialog, in: APuZ, B 14, http://www.bpb.de/popup_druckversion.html?guid=VQKGXL (Stand: 20.10.08).
- Merton, Robert K.*, 1968: Social Theory and Social Structure, New York.
- Murawieck, Axel* (Hrsg.), 1994: Regieren und Politikberatung, Opladen.
- Murawieck, Axel*, 2003: Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden, 117-135.
- Papier, Hans-Jürgen*, 2003: Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates, in: Rudolf Mellinghoff/Gerd Morgenthaler/Thomas Puhl (Hrsg.), Die Erneuerung des Verfassungsstaates. Symposium aus Anlass des 60. Geburtstags von Prof. Dr. Paul Kirchhof, Heidelberg, 103-121.
- Patzelt, Werner*, 2004: Chancellor Schröder's Approach to Political Leadership, in: German Politics 13 (2), 268-299.
- Pfetsch, Frank R.*, 1987: Politische Theorie der Entscheidung in Gremien, in: Journal für Sozialforschung 27 (3/4), 253-275.
- Reimann, Anna*, 2007: Merkle Integrationsgipfel zerbröselt, Spiegel online, 04.07.07, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,492283,00.html> (Stand: 28.08.08).
- Sarcinelli, Ulrich*, 1987: Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Scharpf, Fritz W.*, 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl (Hrsg.), Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York, 51-96.

- Scharpf, Fritz W.*, 1993a: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, 57-83.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993b: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch, Opladen, 25-50.
- Scharpf, Fritz W.*, 2006: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Wiesbaden (unveränderter Nachdruck der 1. Aufl.).
- Schneider, Jan*, 2006a: Angela Merkels Ersatzpolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 50 (7), 785-788.
- Schneider, Jan*, 2006b: Taxonomie der Kommissionen. Zur Kategorisierung von Politikberatungsgremien der Bundesregierung, in: Kathrin Ruhl/Jan Schneider (Hrsg.), Demokratisches Regieren und politische Kultur. Post-staatlich, post-parlamentarisch, post-patriarchal?, Münster, 117-137.
- Schneider, Jan*, 2009: Modernes Regieren und Konsens? Regierungskommissionen im Politikprozess untersucht am Beispiel der unabhängigen Kommission Zuwanderung, Wiesbaden.
- Schönwalder, Karen*, o. J.: Mehr als nur symbolische Politik? Was vom Nationalen Integrationsplan für Arbeit und Bildung zu erwarten ist, HBS-Dossier „Der Nationale Integrationsplan auf dem Prüfstand“, http://www.migration-boell.de/web/integration/47_1308.asp (Stand: 03.02.10).
- Schuler, Katharina*, 2008: Vom Ziel noch weit entfernt, in: Die Zeit, 06.11.08.
- Sebaldt, Martin*, 2004: Auf dem Weg zur Räterepublik? Expertengremien und ihr Einfluss auf die deutsche Bundesgesetzgebung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 19 (2), 187-200.
- Siefken, Sven*, 2007: Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005, Wiesbaden.
- Steinmeier, Frank W.*, 2001: Konsens und Führung, in: Mathias Machnig/Franz Müntefering (Hrsg.), Sicherheit im Wandel – neue Solidarität im 21. Jahrhundert, Berlin, 263-273.
- Tenscher, Jens*, 1998: Politik für das Fernsehen – Politik im Fernsehen. Theorien, Trends, Perspektiven, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn, 184-208.
- Unkelbach, Alexandra*, 2001: Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien. Empirische und rechtliche Eckdaten des deutschen Gremienwesens auf Bundesebene, Speyer.

- Voigt, Rüdiger*, 1995: Einleitung. Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden, 11-29.
- Weimar, Anne-Marie*, 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission, Wiesbaden.
- Wiesenthal, Helmut*, 2006: Gesellschaftssteuierung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Zinterer, Tanja*, 2004: Politikwandel durch Politikberatung? Die kanadische Royal Commission on Aboriginal Peoples und die unabhängige Kommission „Zuwanderung“ im Vergleich, Wiesbaden.

Korrespondenzanschrift:

Eva Krick
Berlin Graduate School of Social Sciences
Humboldt Universität Berlin
Institut für Sozialwissenschaften
Unter den Linden 6
10099 Berlin
E-Mail: Eva.Krick@sowi.hu-berlin.de



Polizei unter dem Grundgesetz

Herausgegeben von Dieter Kugelmann

2010, 129 S., brosch., 29,- €,

ISBN 978-3-8329-5406-2

(Sicherheit. Polizeiwissenschaft und Sicherheitsforschung im Kontext, Bd. 1)

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos