



AKADEMIE FÜR  
POLITISCHE BILDUNG  
TUTZING

# Konfliktbearbeitung in der parlamentarischen Demokratie

**9. Kongress Konfliktmanagement in der Bau- und Immobilienwirtschaft**

29. März 2019 | Berlin

**Prof. Dr. Ursula Münch**

Akademie für Politische Bildung, Tutzing / Universität der Bundeswehr München

[u.muench@apb-tutzing.de](mailto:u.muench@apb-tutzing.de)



## Gliederung

1. Vorbemerkung: Unterscheidung von drei Entscheidungsregeln
2. Interessen und Interessenskonflikte als Merkmale pluralistischer Gesellschaften
3. Rahmenbedingungen für die Konfliktbearbeitung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland
  - Parlamentarisches Regierungssystem und repräsentative Demokratie
  - Parteiendemokratie
  - Verschiedene Ebenen der Gewaltenteilung
4. Anwendungsbeispiele sowie Vor- und Nachteile der Entscheidungsregeln
5. Bedeutung von Konfliktmanagement (v.a. Mediation) für politische Verhandlungen: Das Beispiel Brexit



## Unterscheidung von drei Entscheidungsregeln

1. Mehrheitsentscheid
2. Hierarchische Anordnung (autoritative Durchsetzung)
3. Der Konsens bzw. die Verhandlungslösung

### Anforderung an Entscheidungsverfahren:

- Effektivität: Herstellen zuverlässiger Entscheidungen
- Qualität: Funktionalität der Entscheidungen
- Legitimität: Einstufung der Entscheidungsregel durch die Entscheidungsbetroffenen als fair und sachgerecht



## Zusammenhang zwischen Leistungsfähigkeit politisches System und Entscheidungsregeln

- Die Leistungsfähigkeit eines demokratischen politischen Systems hängt nicht nur von der Wahl der Entscheidungsregel für einen konkreten Fall ab.
- Sondern: Die Leistungsfähigkeit hängt vor allem auch davon ab, wie gut die gewählte bzw. vorhandene Entscheidungsregel mit anderen Entscheidungsregeln vereinbar ist.



## Interessen und Interessenskonflikte als Merkmale pluralistischer Gesellschaften

- In **autoritären geschlossenen Gesellschaften** mit holistisch-kollektivistischen Denken werden Interessenkonflikte negiert und einseitig „gelöst“.
- **Pluralistische freiheitliche Systeme** zeichnen sich durch große Offenheit aus => politische Entscheidungsprozesse sind zwangsläufig konfliktträchtiger und langwieriger.
  - Diese Konflikthaftigkeit verbindet sich aber mit Vorteilen: Berechtigte Erwartung, dass erstens funktionalere (sachgerechtere) Entscheidungen getroffen werden können, die zweitens über eine größere Legitimität verfügen und daher leichter umgesetzt werden können.



## Rahmenbedingungen für die Konfliktbearbeitung im parlamentarischen Regierungssystem

- Kennzeichen **parlamentarisches Regierungssystem**: Die Regierung ist in ihrer Amtsdauer und Amtsführung grundsätzlich vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig. Diese verfügt über das Recht der Abberufung aus politischen Gründen (Misstrauensvotum). Ihre Fraktionen haben durch Fraktions- und Koalitionsdisziplin für die Stabilität der Regierung Sorge zu tragen (Winfried Steffani).
- Alle drei Entscheidungsregeln finden Anwendung.



## Hierarchische Anordnung bzw. Entscheidungsfindung als Merkmal von Exekutiven

Hierarchisch-bürokratische Entscheidungsfindung und –durchsetzung galt lange Zeit als Regelfall.

Beispiel: Regulative Politik, die mit Geboten und Verboten das Verhalten von Individuen und Unternehmen zu steuern versucht.



## Vorteile hierarchischer Entscheidungsfindung

- Effektivität der Entscheidungsfindung auch mit Blick auf die inhaltliche Qualität der Entscheidungsergebnisse
- Konzentration von Entscheidungskompetenzen in einer Hand (oder zumindest einer Institution): spart Kosten der Koordination
- Sinnvoll bei Umverteilungen zu Gunsten einer Wohlfahrtsmaximierung oder Verteilungsgerechtigkeit





## Nachteile hierarchischer Entscheidungsfindung

- Informationsprobleme der Entscheider
- Überlastungsproblem für Organisationsspitze
- Zweifel an der Gemeinwohlorientierung beeinträchtigen Legitimation
- Geringe Entscheidungskosten fördert Schnelligkeit der Entscheidungsfindung => begünstigt überstürzte Entscheidungen und zu häufigen Politikwechsel
- Hierarchische Entscheidungsfindung mit Innovation kaum vereinbar.



## Merkmale des Mehrheitsprinzips

Entscheidungsregel Mehrheitsprinzip prägt zahlreiche politische Prozesse und Institutionen:

- Wahlen und Abstimmungen
- Parlamentarischen Entscheidungsprozess i.e.S.
- Parteiendemokratie: Ausprägung als Mehrheitsdemokratie unterstreicht den Wettbewerbscharakter des Parteiensystems



## Parteiendemokratie als „Arena“ des Mehrheitsprinzips

Bundesrepublik als Parteiendemokratie, in der die politischen Parteien mehrere Ebenen stark durchdringen:

- Dezislve Ebene
- Legitimatorische Ebene
- Gouvernementeale Ebene

**Funktionen politischer Parteien:** Sie sollen die unterschiedlichen partikularen Bedürfnisse und Interessen in der Gesellschaft aufnehmen und diese in die legislativen und exekutiven Verfassungsorgane und die dortigen mehrheitsdemokratischen Verfahren vermitteln.



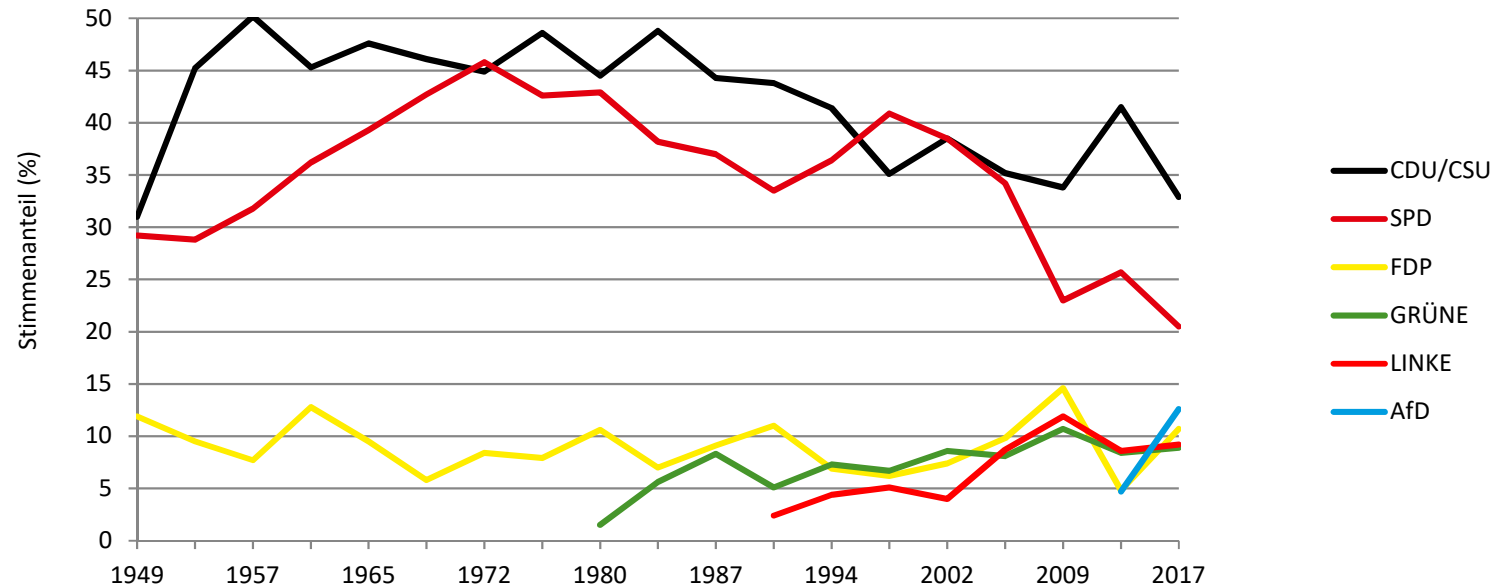
## Bedeutungsrückgang der Volksparteien

Entwicklung hin zu einem „asymmetrischen, instabilen Fünf- bis Sechsparteiensystem“ mit nachlassender Mobilisierungskraft v.a. der Volksparteien.

Schwächt die Legitimation der Volksparteien.



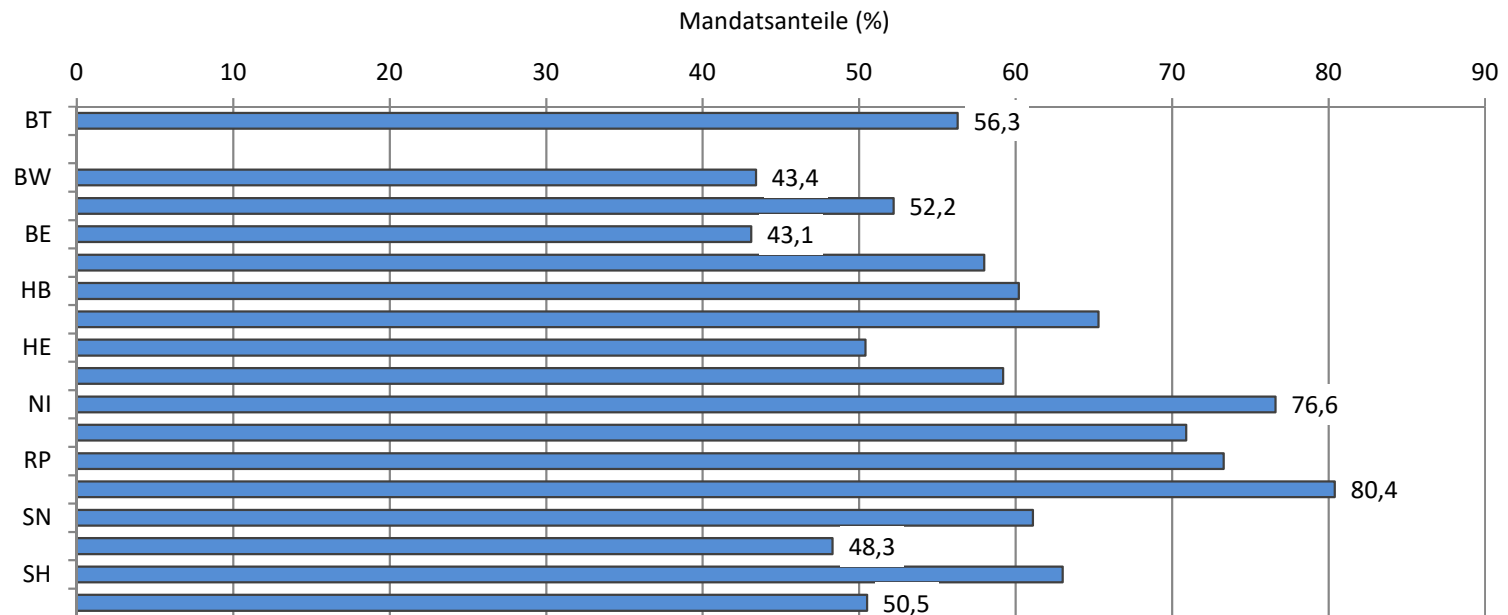
## Zweitstimmenanteile bei Bundestagswahlen (1949-2017)



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Bundeswahlleiters.



## Mandatsanteile von Union und SPD im Bund und in den Ländern (Stand März 2019)



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Bundeswahlleiters und der Landeswahlleiter.



## Vorteile Mehrheitsprinzip

- Praktikabilität und Effektivität
- hohe Legitimationskraft
- einsichtiges Verfahren
- Fairness: „one man, one vote“
- inhaltliche Neutralität garantiert breite Anwendbarkeit.
- Aussicht auf rational begründete Ergebnisse – sofern zuvor Prozess der Deliberation stattgefunden hat.



## Nachteile des Mehrheitsprinzips

- Begrenzte Leistungsfähigkeit mit Blick auf Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen.
- Gefahr der Manipulation der öffentlichen Meinungen v.a. in Zeiten digitaler Kommunikation; u.U. Zweifel an der Eignung, den Willen des Volkes zum Ausdruck zu bringen => Gefahr, sachlich unangemessen Entscheidungen zu erzeugen.
- Mehrheitsregel leidet unter geringer Konsistenz von Interessenpräferenzen. Statt konsistenter Kollektiventscheidung womöglich „zyklisch instabile“ oder „wandernde“ Mehrheiten.





## Grenzen der Anwendbarkeit Mehrheitsprinzip

- Vorhandensein struktureller Minderheiten, die keine Aussicht haben, jemals zur Mehrheit zu werden.
- Bei Irreversibilität von Entscheidungen

### **Schlussfolgerung:**

Leistungsfähigkeit der Mehrheitsregel ist an institutionelle Vorkehrungen und gesellschaftliche Bedingungen gebunden ist, die nur (noch) bedingt gegeben sind.



## Erschwerung der Mehrheitsregel angesichts von:

- Zunehmende sachliche Komplexität und Risikobehaftung der Entscheidungsmaterien
- Sozio-kulturelle Heterogenität moderner Gesellschaften mit zunehmend diversen Interessenlagen
- Gesetzmäßigkeiten der digitalen Kommunikation verfestigen bestehende „Teilöffentlichkeiten“. Der offene Diskurs einer möglichst umfassenden (medial vermittelten) Öffentlichkeit wird zur Utopie.



## Folgen der Überlastung von Entscheidungsverfahren

Konflikte zwischen öffentlicher Hand und Bürgerschaft werden verstärkt vor Gericht ausgetragen. Die hohe Komplexität der Materien in Kombination mit steigender Klagebereitschaft der Bürgerschaft überfordert Justiz:

- Dimension der Projekte
- Sachliche Komplexität der Materien
- Unzureichende personelle Ausstattung der Justiz



## Elemente des Konsensprinzips im politischen System der Bundesrepublik

Bundesdeutsche Verfassungsordnung ist schon aus historischen Gründen stark gewaltenteilend angelegt: Zahlreiche verfassungsrechtlich definierte „Vetospiele“ (u.a. föderale Gewaltenteilung, Rolle Bundesrat im Gesetzgebungsprozess, Bundesverfassungsgericht, Tarifautonomie).

Bundesrepublik als „semi-souveräner Staat“?



## Aufeinandertreffen von Mehrheits- und Konsensregel im politischen System der Bundesrepublik

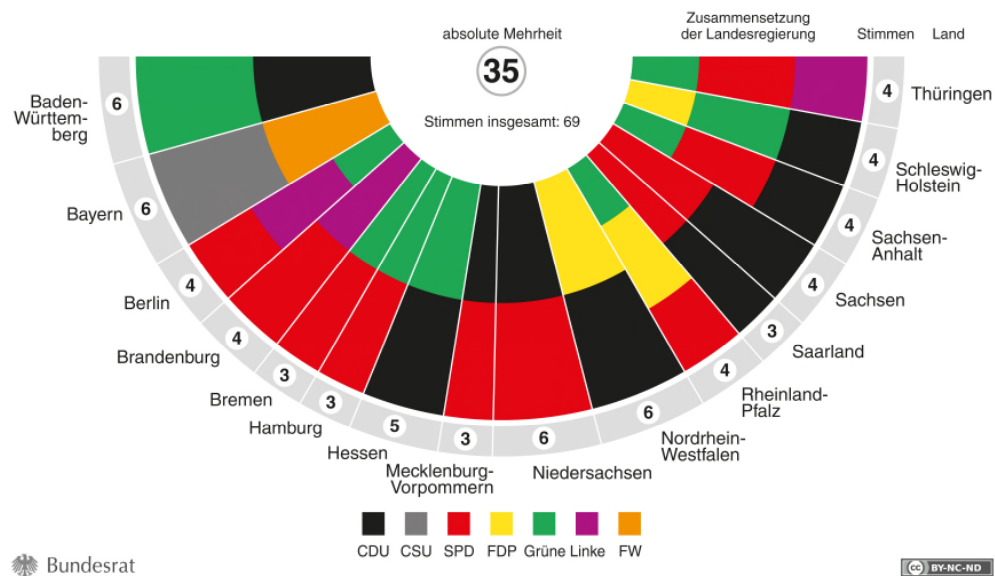
Funktionsweise Parlamentarismus/Parteiendemokratie nach Mehrheitsprinzip ↔ Funktionsweise Föderalismus/Bundesrat gemäß Konsensprinzip:

- Geringes Verständnis in der Bürgerschaft für Funktionsmechanismen Föderalismus
- Gleichzeitig übersteigerte Partizipationserwartungen („nimby“-Verhalten)



## Zusammensetzung des Bundesrates (Stand März 2019)

### Die Zusammensetzung des Bundesrates



Quelle: <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html>



## **Bedeutung von Konfliktmanagement (v.a. Mediation) für politische Verhandlungen: Das Beispiel Brexit**

Während Verhandler nicht mehr weiterkamen, hätten Mediatoren Folgendes leisten können:

- Effiziente Strukturierung des Verhandlungsprozesses
- Verbesserung der Kommunikation
- Regulation überbordender Emotionen
- Einbringen kreative inhaltlicher Impulse
- Vorsorge gegen reaktive Abwertung der Vorschläge der jeweiligen Gegenseite



## Bedeutung von Konfliktmanagement (v.a. Mediation) für politische Verhandlungen: Das Beispiel Brexit

Prof. Dr. Horst Eidenmüller (Oxford): Mediationen als „**consensual conflict resolution**“.





## Lehre aus Misserfolg politischer Verhandlungen

Plädoyer zugunsten der **Öffnung** politischer Entscheidungsverfahren für Mediation.

Denn:

Auch bei steigender Komplexität bleibt es bei der Anforderung an politische Systeme:

Sie müssen kollektiv verbindliche Entscheidungen für die Lösung gesellschaftlicher Konflikte bereit stellen.



AKADEMIE FÜR  
POLITISCHE BILDUNG  
TUTZING

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Akademie für Politische Bildung  
Buchensee 1 · 82327 Tutzing  
[www.apb-tutzing.de](http://www.apb-tutzing.de)