

# **Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Partizipation: Zwischen Ignoranz, Integration und Invasion**

*Konferenzpapier für den Kongress „Momentum09: Freiheit“,  
Track #8: „Demokratie unter Druck“, Hallstatt/OÖ, 22.-25. Oktober 2009*

Leonhard Dobusch  
Freie Universität Berlin  
Fachbereich Wirtschaftswissenschaft – Institut für Management  
leonhard.dobusch@fu-berlin.de

Jakob Kapeller  
Johannes Kepler Universität Linz  
Institut für Philosophie und Wissenschaftstheorie  
jakob.kapeller@jku.at

# Inhalt

<b>INHALT</b> .....	<b>2</b>
<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>3</b>
<b>THEORIE</b> .....	<b>4</b>
<b>FALLBEISPIELE</b> .....	<b>11</b>
FALL 1: WELTERNÄHRUNGSORGANISATION (FAO) UND DER INTERNATIONALE SAATGUTVERTRAG (INTERNATIONAL SEED TREATY).....	11
<i>Fallauswahl und geschichtlicher Hintergrund</i> .....	11
<i>Die Rolle nicht-staatlicher Akteure</i> .....	13
<i>Demokratiethoretische Verortung</i> .....	15
(A) Institutionalisierte Transparenz.....	15
(B) Einfluss der Bevölkerung.....	15
(C) Garantie vergleichbarer Partizipationsmöglichkeit verschiedener Gruppen.....	16
(D) Kontrollinstitutionen für Partizipationsprozesse.....	16
FALL 2: DIE EU UND DIE REGULIERUNG VON PKW CO2-EMISSIONEN.....	17
<i>Fallauswahl und geschichtlicher Hintergrund</i> .....	17
<i>Die Rolle nicht-staatlicher Akteure</i> .....	18
Die offizielle Debatte.....	18
Die informale Debatte.....	19
Ergebnisse der Debatten.....	20
<i>Demokratiethoretische Verortung</i> .....	21
(A) Institutionalisierte Transparenz.....	21
(B) Einfluss der Bevölkerung.....	22
(C) Garantie vergleichbarer Partizipationsmöglichkeiten verschiedener Gruppen.....	22
(D) Kontrollinstitutionen für Partizipationsprozesse.....	22
FALL 3: DEUTSCHLAND UND DAS „INVESTMENT-MODERNISIERUNGSGESETZ“.....	23
<i>Fallauswahl und geschichtlicher Hintergrund</i> .....	23
<i>Die Rolle nicht-staatlicher Akteure</i> .....	24
<i>Demokratiethoretische Verortung</i> .....	25
(A) Institutionalisierte Transparenz.....	25
(B) Einfluss der Bevölkerung.....	25
(C) Garantie vergleichbarer Partizipationsmöglichkeit verschiedener Gruppen.....	26
(D) Kontrollinstitutionen für Partizipationsprozesse.....	26
<b>DISKUSSION</b> .....	<b>26</b>
(A) Institutionalisierte Transparenz.....	27
(B) Einfluss der Bevölkerung.....	28
(C) Garantie vergleichbarer Partizipationsmöglichkeit verschiedener Gruppen.....	28
(D) Kontrollinstitutionen für Partizipationsprozesse.....	28
<b>FAZIT</b> .....	<b>29</b>
<b>LITERATUR</b> .....	<b>31</b>

## Einleitung

In den letzten Jahrzehnten lässt sich in weiten Teilen der Bevölkerung ein prinzipieller Vertrauensverlust in politische Prozesse und AkteurInnen beobachten (Walter 2008), der zumindest teilweise zu politischer Apathie und Anfälligkeit für rechtspopulistische Protestparteien führt. Die Erklärungsansätze dafür sind vielfältig und reichen von der Korruptiertheit und reinen Machtorientierung des politischen Personals (im Anschluss an Downs 1957) über Bedeutungsverlust und Ohnmacht nationaler Politik im Zuge der Globalisierung (Ferguson 2003) bis hin zur Überforderung von WählerInnen wie Gewählten mit der ständig steigenden Vielfalt und Komplexität politischer Themen (Guggenberger 1984). Auf einer allgemeinen Ebene schließen sich die meisten dieser Erklärungen nicht gegenseitig aus, im Gegenteil, sie verstärken sich wechselseitig. Wenn wir uns nun im Folgenden insbesondere dem dritten Punkt in dieser Aufzählung widmen, dann nicht weil die übrigen keine Rolle spielen, sondern weil uns dieser sowohl in seiner Bedeutung als auch in seiner institutionellen Adressierbarkeit unterschätzt scheint.

Gerade die technische, institutionelle und bürokratische Komplexität vieler Politikfelder schließt einen Gutteil der Öffentlichkeit von den relevanten Debatten weitgehend aus und ermöglicht so die gezielte Einflussnahme spezialisierter Interessensgruppen (Crouch 2008). Dabei überrascht es nur wenig, dass die weitgehend unregulierten und wenig strukturierten Mechanismen zur Einbindung derartiger Interessensgruppen zu einem Übergewicht jener AkteurInnen führen, die in den Bereichen thematische Fokussierung, wissenschaftliche Expertise und finanzielle Mittel (strategische) Vorteile aufweisen. Diese diskursive Schiefelage mündet letztendlich in einem demokratiepolitischen Defizit: Schließlich bleibt völlig unklar inwieweit im Rahmen dieses emergenten Prozesses Positionen Gehör finden, die sich auch mit den (oftmals nur latent vorhandenen, also unartikulierten) Wünschen, Bedürfnissen und Ansichten der Bevölkerung decken. In diesem Kontext versucht der vorliegende Beitrag – durch seinen komparativen Ansatz – Modi zu finden, die eine strukturierte, transparentere und damit auch öffentlich debattierbare Einbindung von zivilgesellschaftlichen Interessensgruppen im Sinne eines demokratischeren Diskurses ermöglichen. Ziel ist es dabei, Auswege aus dem für Crouch (2008: 22) „grundlegende[n] Problem der Gegenwart,“ nämlich der „Macht der Wirtschaftseliten“ in demokratischen Prozessen zu suchen. Oder mit den Worten von Meyer:

„Die Demokratie lebt wie keine andere politische Herrschaftsform von der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Meinungs- und Willensbildung und am politischen

Entscheidungsprozess. Es ist offenkundig, dass der Legitimationsanspruch der Demokratie selber gefährdet und im Zweifelsfalle auch widerlegt wäre, wenn in einem demokratischen Gemeinwesen eine kleine Gruppe von Akteuren die Meinungs- und Willensbildung unter Ausschluss der Mehrheit der Gesellschaft monopolisieren würde.“ (Meyer 2003, S. 153)

In diesem Papier werfen wir daher einen Blick auf Beispiele formaler und informaler Einbindung partikulärer Interessensvertretungen von industrieller wie zivilgesellschaftlicher Seite in Regulierungsprozesse auf nationaler und internationaler Ebene. Dabei versuchen wir einerseits die Probleme und Potentiale dieser Einbindungsverfahren zu hinterfragen und andererseits die Übertragbarkeit auf andere Bereiche zu diskutieren.

## Theorie

„The conscious and intelligent manipulation of the organized habits and opinions of the masses is an important element in democratic society. Those who manipulate this unseen mechanism of society constitute an invisible government, which is the true ruling power of our country.“  
(Bernays 1928, S. 9)

Der (über-)große Einfluss von durch Lobbys und industrienahen Interessensverbänden vertretenen Partikularinteressen auf Regulierung sowohl in parlamentarisch-demokratischen Prozessen nationaler als auch in supranationalen (EU) und internationalen (WTO, IWF) Regulierungsverfahren speist sich nicht bloß aus der Korruptiertheit politischer Entscheidungsträger. Er ist in gleich mehrfacher Hinsicht systemimmanent: Während politisch gewählte RepräsentantInnen in großem Maße GeneralistInnen sind und institutionelle „checks and balances“ zu Kompromissen nötigen, genießen Lobbys sämtliche Spezialisierungsvorteile von Akteuren, die sich einer einzigen Sache verschreiben können.<sup>1</sup> Während es gerade die oftmals dilemmatische Aufgabe politischer Akteure ist, das „öffentliche Gemeinwohl“ sowie Aus- und Rückwirkungen auf verschiedenste Lebensbereiche im Blick zu haben, braucht die Vertretung von Partikularinteressen darauf keine Rücksicht zu nehmen.

Dieses prinzipielle Problem wird nun durch den allgemeinen Trend zur „Verwissenschaftlichung“ (Djelic und Sahlin-Andersson 2006), des „zur Sachfrage

---

<sup>1</sup> Dies ist übrigens auch einer der Gründe, warum klassisch-kollektivistische Vertretungen der Arbeitnehmerseite wie Gewerkschaften kein geeignetes Gegengewicht zu spezialisierten Industrielobbys darstellen können (vgl. dazu Offe und Wiesenthal 1980; Roy und Parker-Gwin 1999). Im Gegenteil, eine Gewerkschaft, die auch Tarifverhandlungen führt, muss ja ihre Kompromisse mit dem „Kapital“ stets auch diskursiv rechtfertigen (Röttger 2008).

Erklärens“ von politischen Fragestellungen noch einmal verschärft: Die politische Entscheidung in Regierung und Parlament wird mehr denn je durch die Vorarbeit, das „agenda setting“ der fachlich-bürokratischen Instanzen präjudiziert. In immer größerem Ausmaß sind es nicht demokratische Wahlvorgänge sondern auf (zweifelhaften) Prozessen fachorientierter Selbstselektion beruhende ExpertInnengruppen, die wesentliche Entscheidungen lange vor den politischen Gremien vorwegnehmen. Diese „Expertokratie“ kann äußerst diskret und informal wie im Falle von „epistemic communities“ (Haas 1992) oder der lobbyistischen Infiltration politischer Instanzen<sup>2</sup> ablaufen, sie kann aber auch offen und formalisiert stattfinden, wie im Falle der internationalen Regulierung von Rechnungslegungsvorschriften durch das IASB<sup>3</sup> (Botzem und Quack 2006; Botzem 2008). Die nachträgliche Korrektur derart „verwissenschaftlichter“ Beschlussvorlagen durch politische Entscheidungsträger ist nicht nur unrealistisch, sie ist den MandatsträgerInnen auch nur in begrenztem Ausmaß zumutbar: Was „ExpertInnen“ als Sachfrage geklärt haben, können PolitikerInnen nur schwer zu einer politischen Frage erklären.

Auch aus demokratietheoretischer Sicht lassen sich die bereits artikulierten demokratiepolitischen Defizite einfach begründen: Folgt man etwa einer pluralistischen Demokratiekonzeption, in deren Rahmen „Pluralismus“ als „empirischer und normativer Begriff für vielgliedrig organisierte, nichtmonistische Willensbildungsformen und politische Ordnungen“ (Schmidt 2000, S. 227) verstanden wird, lässt sich anhand derartiger Prozesse eine Oligopolisierung politischer Diskurse vermuten. Eine Möglichkeit der Operationalisierung eines solchen Demokratiebegriffs bietet die bekannte Darstellung von Dahl (1971), die die Qualität einer Demokratie anhand gewisser minimaler Rechte und Bedingungen („public contestation“) sowie deren tatsächliche Inanspruchnahme („inclusiveness“) zu evaluieren sucht (siehe auch Abb. 2). Der diesem Ansatz zu Grunde liegende Begriff der Polyarchie, der die Bedeutung anderer Institutionen und Verfahren neben der direkten politische Beteiligung der Bürger/innen betont, ermöglicht es die hier angedeuteten, durch ExpertInnenmacht entstehenden Einschränkungen relativ einfach zu erfassen und darzustellen.

---

<sup>2</sup> Als prominentes Beispiel gilt etwa der CDU-Abgeordnete im Europaparlament Elmar Brok, der zugleich als Lobbyist für die Bertelsmann-Gruppe fungiert (vgl. Friedrich 2005).

<sup>3</sup> IASB steht für „International Accounting Standards Board“ und ist eine Non-Profit-Organisation, in der ein sich selbst erneuerndes, 14-köpfiges Expertengremium Rechnungslegungsstandards erarbeitet, die zwar privater Natur sind aber durch EU-Vorschriften oder Institutionen wie die Weltbank de-facto verbindlichen Charakter erlangen.

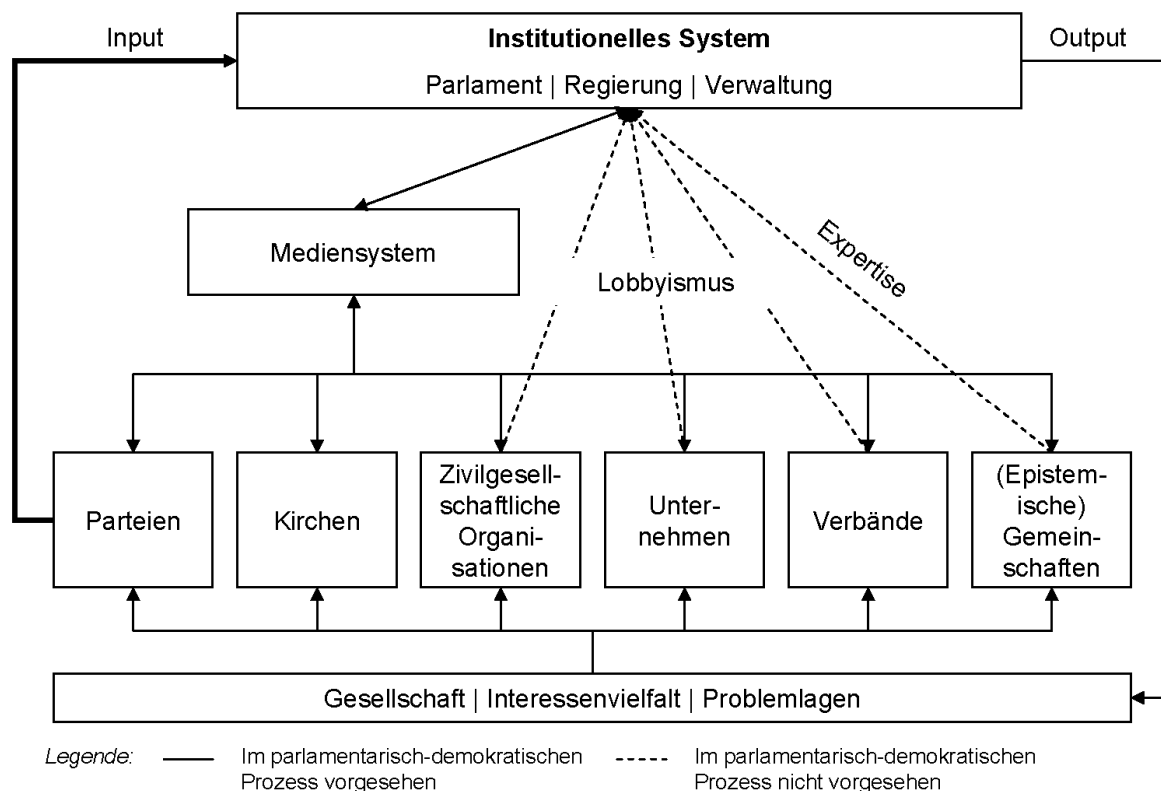


Abbildung 1: Schematische Darstellung eines demokratisch verfassten politischen Systems (verändert übernommen aus Meyer 2003, S. 104)

Letztlich führen der generalistische Anspruch der Politik sowie die stetige Verwissenschaftlichung politischer Fragestellung dazu, dass immer mehr politische Konflikte bereits im Vorfeld ausgetragen und damit politischer Konfliktlösung und Entscheidung entzogen sind. Dies ist nicht zuletzt deshalb ein Problem, als die ausgeklügelten „checks and balances“ des (explizit) politischen Systems in diesem „Vorfeld“ unwirksam sind und deshalb Asymmetrien in der Interessensverfolgung ungefiltert durchschlagen: Während durch das allgemeine und gleiche Wahlrecht sowie Parteienfinanzierung zumindest in gewissem Ausmaß ähnliche Partizipationsmöglichkeiten für weite Bevölkerungsteile<sup>4</sup> sichergestellt sind, gilt dies nicht für „vorpölitisches“ Austragen von Interessenkonflikten. Dort korrelieren, mangels eines bewusst gestalteten und demokratisch durchdachten Einbindungsprozesses, Möglichkeiten des Einflusses wie des Zugangs in einem spezifischen Gebiet in der Regel sehr stark mit der Finanzkraft der Interessensvertretungen. Abbildung 1 illustriert dieses Argument auf eine einfache Art und Weise, indem es die fehlende Institutionalisierung der Einbindung spezifischer Interessensgruppen in den politischen Diskurs auf den Punkt bringt. Medien und Parteien gelten hier als die einzigen *institutionalisierten* Einflussmöglichkeiten für alle aufgeführten parlamentarischen „Außenseiter“.

<sup>4</sup> Klarerweise gibt es auch hier immer noch Verzerrungen, wie beispielsweise fehlende Repräsentation von Nicht-StaatsbürgerInnen sowie nur indirekte Repräsentation auf über-staatlicher Ebene.

Die Exklusion zivilgesellschaftlicher AkteurInnen aus dem „institutionellen System“ der Politik ist eine der Hauptquellen der Unstrukturiertheit und Intransparenz im Rahmen der Einbindung derartiger AkteurInnen. Verstärkend kommt hinzu, dass in vielen Regelungsmaterien die Regulierungsbehörden auf fachliche Expertise angewiesen sind, die wiederum größtenteils von den Regulierungsunterworfenen gestellt wird. Beispiele hierfür sind medizinische (Impfungen, Schädlichkeit von Tabak), verkehrspolitische (Tempo 160, Licht am Tag) oder technologische Fragen (wie etwa Atomenergie oder e-voting).

Beides, die Notwendigkeit extern-fachlicher Expertise zur Vorbereitung politischer Regulierungsentscheidungen wie auch (tatsächliche oder empfundene) Legitimationsdefizite transnationaler Regulierung hat in den letzten Jahren insbesondere auf internationaler Ebene zu verstärkter, formaler wie informaler Einbindung nicht-staatlicher Organisationen in Entscheidungsprozesse geführt. Ob diese Einbindung aber geneigt ist, das eingangs implizierte Partizipationsdefizit expertokratischer Regulierungsprozesse zu vermindern oder es sogar noch zu einer Verstärkung dieses Defizits kommt, ist nun eine empirische Frage: Entscheidend ist dabei die Art und Weise, insbesondere die Transparenz der Einbindung nicht-staatlicher Akteure in (zwischen-)staatliche Regulierungsprozesse.

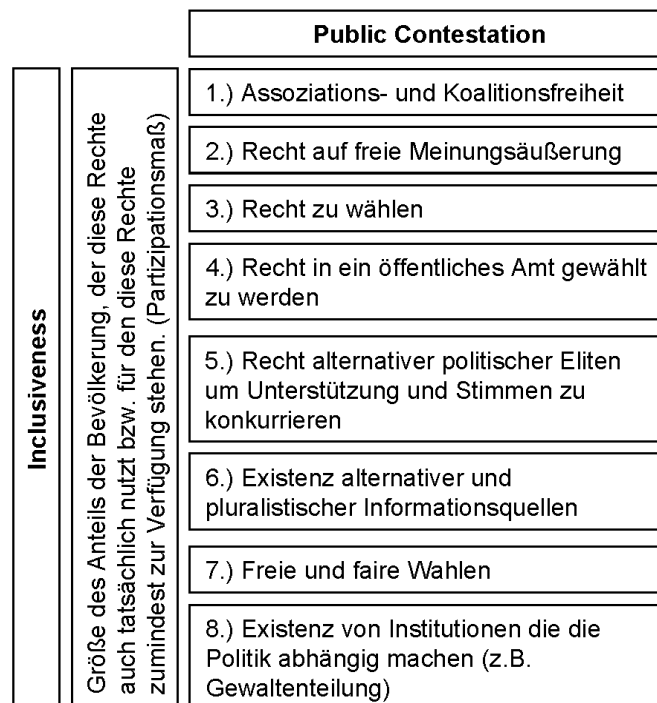


Abbildung 2: Klassische Spezifikation demokratischer Partizipation nach Dahl (1971)

Ausgehend von einem pluralistischen „Demos“-Begriff, der die „Angehörigen der in den verschiedenartigen Körperschaften, Parteien, Gruppen, Organisationen und Verbänden

zusammengefassten Mitglieder einer differenzierten Gesellschaft“ (Fraenkel 1991, S. 345), also ein breites Verständnis zivilgesellschaftlicher AkteurInnen, ins Zentrum der Betrachtung rückt, schlagen wir als Maßstab für die Bewertung institutioneller Arrangements in Anlehnung an Dahl (1971) eine zweidimensionale Verortung entlang der Achsen „public contestation“ und „inclusiveness“ vor, wobei deren Definition entsprechend dem Analysegegenstand adaptiert werden muss. Eine Darstellung Dahls klassischer Spezifikation liefert Abbildung 2.

Je nach dem Grad der Ausprägung der beiden Dimensionen lässt sich der demokratische Entwicklungsstand einer gegebenen Gesellschaft auch graphisch illustrieren (siehe Abb. 3).

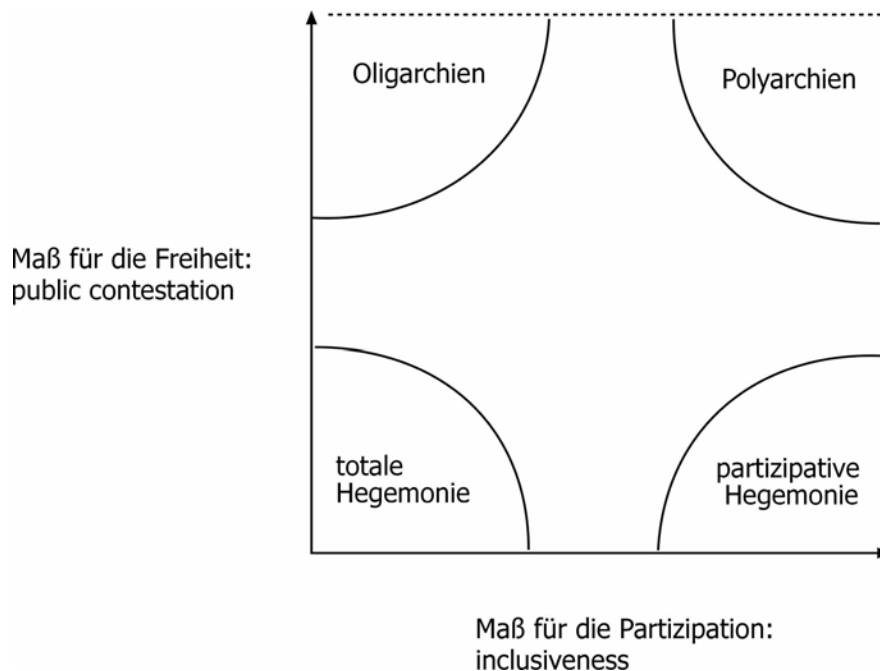


Abbildung 3: Regimeformen nach Dahl (1971; eigene Darstellung)

Diese für die demokratische Verfasstheit von Nationalstaaten entworfenen Kategorien sind zur Analyse der Rolle zivilgesellschaftlicher AkteurInnen und Interessensgruppen aufgrund der unterschiedlichen Foki nur bedingt brauchbar. Uns geht es darum, wie Diskurs- und Entscheidungsprozesse im institutionellen Rahmen demokratischer Strukturen tatsächlich ablaufen. Im Fokus stehen dabei nicht primär die formal-demokratischen Einflussmöglichkeiten für Interessensgruppen in gewählten Parlamenten, sondern vor allem die vor- und nachparlamentarischen Einflussmöglichkeiten auf Agenda-Setting sowie Entscheidungsimplementation. Die folgenden Überlegungen bzw. Adaptionen scheinen daher notwendig um die Dahl'sche Konzeption einigermaßen konsistent auf dieses abweichende Analysefeld zu übertragen:



Zuerst gilt, dass die Assoziations- und Koalitionsfreiheit (1) eine notwendige rechtliche Vorbedingung organisierter zivilgesellschaftlicher Partizipation im politischen Prozess ist; schließlich könnten die relevanten AkteurInnen ohne dieses Recht gar nicht erst (legal) existieren. Weiters scheinen das Recht auf freie Meinungsäußerung (2) und die Existenz pluralistischer Informationsquellen (6) im Kontext spezifischer Interessensgruppen zusammenzufallen: Wie schon angedeutet befassen sich die für die vorliegende Analyse relevanten Diskurse vorwiegend mit sehr spezifischen und/oder technisch anspruchsvollen Themengebieten, die nicht primär im Fokus der medialen Betrachtung liegen. Vielmehr ist eine adäquate Aufbereitung der jeweiligen Materialien, die der Komplexität des Gegenstands und der Mannigfaltigkeit divergierender Standpunkte gerecht wird, notwendige Bedingung eines sachlichen Diskurses. Oft scheinen auch zusätzliche Maßnahmen, mit dem Ziel die relevanten Materien direkt in den öffentlichen Diskurs hineinzutragen, nötig um eine breitere Öffentlichkeit für relativ spezifische Sachverhalte zu interessieren. Demzufolge schlagen wir vor diese beiden Kategorien im vorliegenden Kontext als Postulat nach institutionalisierter Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse zu verstehen; es gilt Maßnahmen zu finden, die die jeweils relevanten Informationen nicht bloß zugänglich zu machen, sondern auch möglichst weit verbreiten um die demokratische Qualität des öffentlichen Diskurses zu stärken.<sup>5</sup>

Die Dimensionen (3), (4) und (7) des Dahl'schen Kategorienschemas wiederum zielen vor allem darauf ab, der Bevölkerung ein möglichst hohes Gewicht im Rahmen politischer Abläufe zu sichern. Umgelegt auf die zivilgesellschaftliche Ebene ergibt sich daraus der Imperativ Optionen zu schaffen, mittels derer die Bevölkerung das Gewicht verschiedener Interessensgemeinschaften möglichst direkt beeinflussen kann. Derzeit laufen die hier angesprochenen Prozesse nämlich de facto ohne einen feststellbaren Einfluss der „demokratischen Basis“ ab. Mit diesem Punkt in engem Zusammenhang steht die Frage wie man möglichst gleiche Bedingungen für die verschiedenen hier angesprochenen Interessensgruppen schaffen kann – sowohl was die Präsenz innerhalb der Bevölkerung als auch den faktischen Einfluss auf politische Entscheidungen betrifft. Der letztgenannte Gedanke verläuft dabei parallel zu Dahls Kategorie (5), die auf die demokratische Bedeutung wahrnehm- (und wähl)barer Alternativen verweist.

---

<sup>5</sup> Die hier zum Ausdruck gebrachte Idee eine Gesellschaft durch Wissensverbreitung mittels der Vereinfachung und Popularisierung von Wissen zu *demokratisieren* hat auch einige historische Vorläufer: In diesem Sinne lässt sich auch die Motivation zum gemeinschaftlichen Verfassen der *Enzyklopädie* oder die Publikation religiöser und wissenschaftlicher Texte in der Alltagssprache bei Luther oder Galilei deuten, die beide Werke in deutsch bzw. italienisch, anstellen der „Gelehrtensprache“ Latein veröffentlichten.

Abschließend re-interpretieren wir auch Dahls Forderung nach einem institutionellen Gefüge, das die Politik (also Legislative und zumindest einen Teil der Exekutive) „abhängig“ macht (Dimension 8). In Bezug auf die nur schwer nachvollziehbare Einflussnahme politischer, industrieller und zivilgesellschaftlicher AkteurInnen auf politische Entscheidungen ergibt sich daraus der Gedanke einer umfassenden Stärkung der internen Antikorruptionsbehörden (etwa der EU-Anti-Korruptionsbehörde OLAF oder dem Rechnungshof und in Österreich). Doch auch nicht-staatliche, zivilgesellschaftliche Institutionen selbst, wie etwa die Initiative LobbyControl, bergen Potentiale für eine effektive Kontrolle politischer Institutionen und der sie umgebenden Netzwerke.

Abbildung 4 versucht diese Überlegungen in einem gemeinsamen Rahmen darzustellen. Die sich neu ergebenden Kategorien A-D entstehen letztlich aus dem Versuch, sinnvolle theoretische ad-hoc-Modifikationen der Dahl'schen Konzeption zu nutzen, um sie an der Analyse zivilgesellschaftlicher Prozesse und Institutionen zu erproben. Sie sollen in den folgenden Kapiteln anhand mehrerer Fallbeispiele zum Einsatz kommen und so die Basis für Schlussfolgerungen über für die Möglichkeit einer gesteigerten demokratischen Qualität nicht-parlamentarischer Politikprozesse liefern.

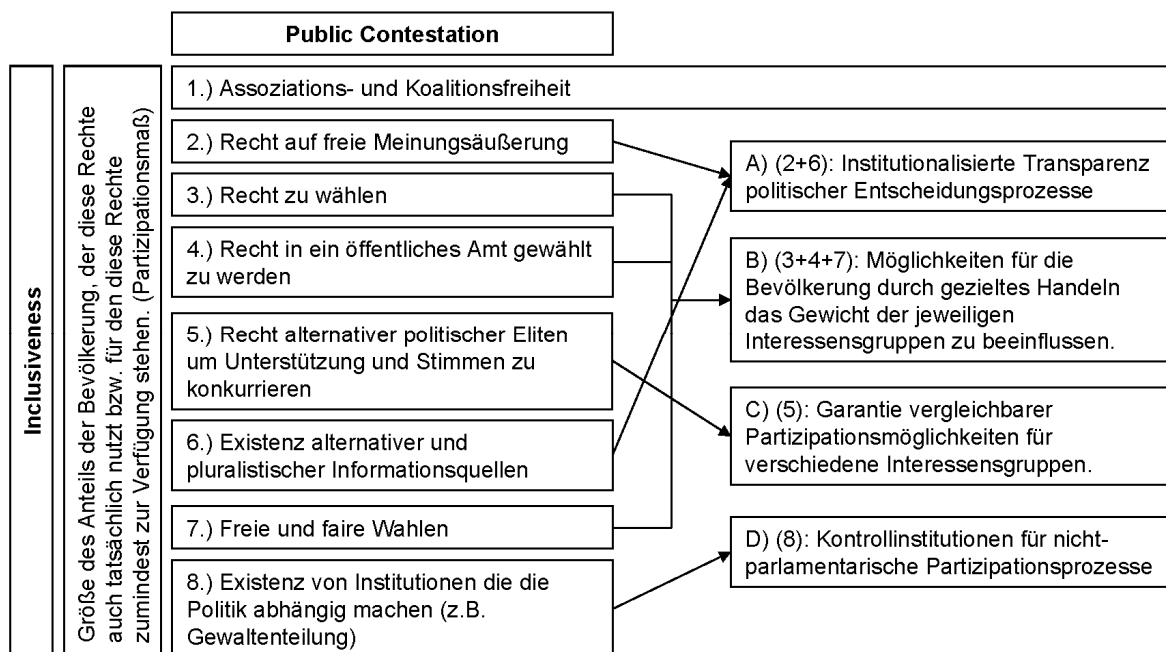


Abbildung 4: Adaptierung der Dahl'schen Kategorien für die Analyse nicht-parlamentarischer Partizipationsprozesse

## Fallbeispiele

Die im Folgenden skizzierten Fallbeispiele sollen einerseits der Illustration verschiedener Formen existierender Einbindung von nicht-staatlichen AkteurInnen auf nationaler sowie inter- und supranationaler Ebene dienen. Andererseits bilden sie die Grundlage für eine exemplarische Analyse mit Hilfe des adaptierten Kategoriensystems nach Dahl. Die Fälle werden zu diesem Zweck auf Basis öffentlich zugänglicher Dokumente, Einzelfallstudien, und teilweise mittels Interviews rekonstruiert. Konkret handelt es sich auf internationaler Ebene um die Welternährungsorganisation („Food and Agriculture Organization“, FAO) der Vereinten Nationen (UN), die Erarbeitung von Schadstoffgrenzwerten für PKWs im supranationalen Rahmen der EU sowie auf nationaler Ebene der Einbindung von Interessensgruppen bei der Neuordnung des Investmentbereichs in Deutschland.

Fall	Ebene	NSA-Einbindung
Die Welternährungsorganisation (FAO) und der Internationale Saatgutvertrag	international	formale und informale Einbindung
Die EU und die Regulierung von PKW CO <sub>2</sub> -Emissionen	supranational	informale Einbindung
Deutschland und das „Investment-Modernisierungsgesetz“	national	informale Einbindung

Tabelle 1: Fallübersichtstabelle

### Fall 1: Welternährungsorganisation (FAO) und der Internationale Saatgutvertrag (International Seed Treaty)

#### Fallauswahl und geschichtlicher Hintergrund

Der in einem 20jährigen Prozess ab 1983 unter dem Dach der UN-Welternährungsorganisation (Food and Agriculture Organization, FAO) ausverhandelte und 2004 in Kraft getretene „Internationale Saatgutvertrag“ (International Seed Treaty, IST)<sup>6</sup> soll im Einklang mit UN Biodiversitäts-Konvention durch Konservierung und Austausch von sowie nachhaltigem Umgang mit pflanzengenetischen Ressourcen eine dauerhafte Versorgung mit Nahrungsmitteln sicherstellen helfen. Dies soll einerseits durch Einbringung von Saatgut in Genbanken (Konservierung *ex situ*) und andererseits durch Schutz lokaler landwirtschaftlicher Vielfalt (Konservierung *in situ*) geschehen. Insbesondere letzterem dienen Einschränkungen der Patentierbarkeit von Saatgut – die allerdings nicht im Vertrag selbst festgeschrieben sind,

<sup>6</sup> Die vollständige, aber unübliche Bezeichnung des IST lautet „International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture“ (IT PGRFA).

sondern nur von den Vertragsstaaten vorgesehen werden können – sowie Ausgleichszahlungen an Landwirte in Entwicklungsländern aus Umsätzen mit patentierten Saatgütern. Von dem Vertrag erfasst sind allerdings nur eine ausgewählte Liste von 62 Nahrungs- und 29 Futterpflanzensorten und die Wirksamkeit bzw. Umsetzung der vorgesehenen Einschränkungen von bzw. Entschädigung für Pflanzenpatente(n) ist weiterhin umstritten (vgl. z.B. GRAIN 2001). Dennoch ist der Internationale Saatgutvertrags alleine schon wegen seiner prinzipiellen Stoßrichtung bemerkenswert: Die Einschränkung von intellektuellen Eigentumsrechten und die Skepsis gegenüber Privatisierung von Gemeingütern steht in einem auffälligen Gegensatz zur zeitgleich (1986-1994) verhandelten GATT Uruguay Runde, die mit dem 1994 in Kraft getretenen TRIPS-Abkommen<sup>7</sup> eine inhaltliche wie geographische Ausdehnung geistiger Eigentumsrechte für die Mitgliedsstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) bedeutet hat (vgl. Heineke 2006).<sup>8</sup>

Ausgangspunkt für Überlegungen hinsichtlich der Notwendigkeit einer derartigen Regulierung war einerseits der spätestens in den 1970er Jahren bereits weit fortgeschrittene Konzentrationsprozess in der Saatgutindustrie und andererseits ein damit unmittelbar verbundener, enormer Rückgang der Saatgutvielfalt im letzten Jahrhundert (vgl. Coupe und Lewins 2007).<sup>9</sup> Stilisiert lassen sich als Konfliktparteien die großen Saatgutkonzerne in den Industrieländern (siehe Tabelle 2) auf der einen, sowie die Landwirte – vor allem in Entwicklungsländern – und deren Anwälte in Form zivilgesellschaftlicher Organisationen auf der anderen Seite unterscheiden.

Unternehmen	Sitz	Umsatz mit Saatgut im Jahr 2002 (in Mio. USD)
Dupont (Pioneer)	USA	2.000
Monsanto	USA	1.600
Syngenta	Schweiz	937
Seminis	USA	453
Advanta	Niederlande	435
Groupe Limagrain	Frankreich	433
KWS AG	Deutschland	391
Sakata	Japan	376
Delta & Pine Land	USA	258

<sup>7</sup> TRIPS steht für „Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.“

<sup>8</sup> Vgl. Helfers (2004: 23) Analyse des TRIPS-Abkommens: “TRIPs revolutionized international intellectual property law.“

<sup>9</sup> Coupe und Lewins (2007: 3) beschreiben die Situation wie folgt: „Of the 7.000 edible plant species, about 120 are used frequently, only 12 or so cultivated species provide 90% of the world’s food, and of these only four (rice, wheat, maize and potatoes) account for more than 50% of dietary energy globally. Global food security, now and for future generations, can draw only from this pool of diversity. The rate of decline in this diversity is alarming and is increasing. It is estimated that some 90-95% of farmers’ varieties have been lost in the last century and that the rate of loss is now about 2% per year.“

Tabelle 2: Die 10 größten Saatgutkonzerne der Welt verfügen zusammen über einen Weltmarktanteil von 31%, in wichtigen Teilmärkten liegt dieser allerdings beträchtlich darüber (Daten aus Mulvany 2005: 70)

Als internationales Abkommen wurde aber auch der Saatgutvertrag naturgemäß primär von Vertretern der FAO Mitgliedsstaaten ausverhandelt; dieser Prozess spiegelte allerdings in der Auseinandersetzung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern die Interessensgegensätze von Industrie und Landwirten respektive deren Verbände wider.

### **Die Rolle nicht-staatlicher Akteure**

Welch zentrale Funktion zivilgesellschaftliche Organisationen dabei vor allem auf Seite der Entwicklungsländer spielten, illustrieren Coupe und Lewins (2007: 12) unter Berufung auf ein Mitglied einer mexikanischen Delegation, das Vertreter der Entwicklungsländer zu Beginn der Verhandlungen als „timid and poorly briefed“ bezeichnete, insbesondere verglichen mit den Vertretern nördlicher Industriestaaten. So waren es zu Beginn NGOs wie RAFI (heute: ETC-Group),<sup>10</sup> die Biodiversität im Bereich von Saatgut überhaupt erst zum Thema machten und konkrete Forderungen wie jene nach der Einrichtung einer öffentlichen Genbank stellten. Dies war deshalb auch relativ einfach möglich, weil die FAO – wie andere UN-Organisationen auch – bereits seit den 1960er Jahren formell und informell Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen die Teilnahme an ihren Konferenzen und Gremien ermöglicht hatte (Liese 2009, i.E.).

Die FAO ist als Sonderorganisation der Vereinten Nationen eine autonome internationale Organisation<sup>11</sup> mit eigenem Mandat, Budget und Steuerungssystem, die ihre Beziehung zu nichtstaatlichen Akteuren in ihrer Organisationsverfassung nach dem Muster des ECOSOC<sup>12</sup> festgelegt hat: Demnach verfügen 16 Organisationen über einen „consultative status“ mit allgemeinen Beteiligungsrechten, 61 Organisationen dürfen dank „specialized consultative status“ – teilweise auf Einladung – an ausgewählten Sitzungen teilnehmen und 123 weitere

---

<sup>10</sup> RAFI steht für „Rural Advancement Foundation International“, ETC Group wiederum für „Action Group on Erosion, Technology and Concentration“.

<sup>11</sup> Mitgliedsländer der FAO sind die UN-Mitgliedsstaaten, aus deren Kreis ein Rat aus 49 Mitgliedsstaaten sowie ein Generalsdirektor gewählt wird.

<sup>12</sup> Der konsultative Status von NGOs im „Economic and Social Council“ (ECOSOC) der UN ist einer der ältesten und am stärksten institutionalisierten Formen (u.a. in Artikel 71 der UN-Charta) von UN-NGO-Beziehungen. NGOs müssen hierbei einen Akkreditierungsprozess durchlaufen und werden danach in drei Kategorien mit unterschiedlichen Partizipationsrechten eingeteilt: general (G), special (S), and roster (R) consultative status. Der Akkreditierungsprozess wiederum sieht eine Reihe von Kriterien vor, die alle vier Jahre re-evaluiert werden sowie die Zustimmung des UN-Mitgliedsstaates bei nationalen NGOs. Die Letztentscheidung über die Akkreditierung trifft ein 19-köpfiges „Committee on Non-Governmental Organizations“, dem 2006 u.a. NGO-skeptische Länder wie China, Kuba, Pakistan, Russland oder Simbabwe angehörten. (vgl. Steffek und Kissling 2006).

Organisationen dürfen Dank „liaison status“ ebenfalls zu ausgewählten Sitzungen eingeladen werden.<sup>13</sup>

Dieser formalen Regelung zum trotz waren „die Beziehungen der FAO zu nichtstaatlichen Akteuren [...] nur wenig von deren rechtlicher Anerkennung abhängig“ (Liese 2009, i.E.). So fanden auch die für den Saatgutvertrag entscheidenden Verhandlungen keineswegs in den formalen Gremien statt. Als Wendepunkt in den Vertragsverhandlungen gilt beispielsweise eine Reihe von informalen Treffen („Keystone Dialogues“)<sup>14</sup>, an denen neben Vertretern der Mitgliedsstaaten auch Wissenschaftler und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen teilnahmen. Am Ende dieser informalen Verhandlungsrunden standen unter anderem die Anerkennung von Ansprüchen lokaler Landwirte („Farmers’ Rights“) sowie der Probleme mit konventionellen Formen geistiger Eigentumsrechte an pflanzengenetischen Ressourcen. Auch der endgültige Verhandlungsdurchbruch wurde in einem informellen Treffen der „Friends of the Chair“ 1999 in Montreux erzielt (für eine detaillierte Schilderung der Verhandlungsdramaturgie vgl. Coupe und Lewins 2007).

Entscheidend für obige Einigungen war allerdings auch, dass der zentrale Konflikt zwischen ausschließlichen (Patent-)Ansprüchen von Saatgutkonzernen und dem Recht der Landwirte auf eigenständige Produktion und Austausch ihres Saatguts nicht entschieden, sondern verlagert wurde. Denn neben den „Farmers’ Rights“ wurden ebenso Rechte der Saatgutindustrie auf Schutz modifizierten Saatguts anerkannt. Der Lösungsvorschlag, der letztlich auch Eingang in das endgültige Vertragswerk gefunden hatte, sieht einerseits die finanzielle Entschädigung von Landwirten über einen einzurichtenden Fond sowie Vorbehaltsklauseln auf nationaler Ebene vor. Während die Umsetzung derartiger Vorbehaltsklauseln zweifelhaft und das Verhältnis dieser Klausel zu gegenläufigen Bestimmungen des TRIPS-Vertrag noch ungeklärt ist, sehen KritikerInnen in der vagen Entschädigungsklausel eine implizite Anerkennung von intellektuellen Eigentumsrechten verwirklicht (GRAIN 2001).

Hinzu kommt, dass Interessensausgleich durch die Zulassung des Schutzes modifizierten Saatguts sowie durch neue gentechnologische Entwicklungen<sup>15</sup> nur zu einem geringen

---

<sup>13</sup> Stand April 2009, Daten nach [http://www.fao.org/tc/NGO/status1\\_en.asp](http://www.fao.org/tc/NGO/status1_en.asp) [17.04.2009]

<sup>14</sup> Benannt nach dem Keystone Center in Colorado, das sich nach Coupe und Lewins (2007: 15) als „neutral facilitator“ für internationale Verhandlungen über die Bewahrung pflanzengenetischer Ressourcen angeboten hatte.

<sup>15</sup> Mit Hilfe sogenannter „Genetic Use Restriction Technologies“ (GURTs), bekannt auch als „Terminator-Gentechnologie“, wird gentechnisch verändertes Saatgut produziert, dessen Ertrag sich nicht wieder als Saatgut einsetzen lässt. Ein rechtlicher Patentschutz auf das Saatgut ist in diesem Fall nicht mehr notwendig, Landwirte

Ausmaß im Vertrag selbst und zu einem größeren Teil in die Phase der Implementierung und Ausgestaltung der relativ unspezifischen Vertragsbestimmungen – größtenteils auf nationalstaatlicher Ebene – verlagert worden ist. In diesem Kontext ist aber – nicht zuletzt durch die nationalen Unterschiede im Umgang mit zivilgesellschaftlichen Akteuren – die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen viel weniger gesichert. Und auch für die internationale Ebene gilt, dass mit Beginn der informalen Verhandlungsrunden, der Einfluss von zivilgesellschaftlichen Akteuren bedeutend schwächer ausfiel.<sup>16</sup>

### **Demokratiethoretische Verortung**

Im Folgenden soll nun anhand der bereits erarbeiteten demokratiethoretischen Dimensionen (vgl. Abbildung 4) reflektiert werden, um konkrete politische Gestaltungsvorschläge entwickeln zu können.

#### *(A) Institutionalisierte Transparenz*

Obwohl ein großer und wahrscheinlich sogar der wesentlichste Teil der Entscheidungsprozesse außerhalb formaler Gremien und Foren gefallen ist, sorgt der formale Konsultationsstatus einer Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Akteuren für ein beträchtliches Ausmaß an Transparenz: Die – auf Basis von Art. 71 der UN-Charta teilweise sogar als obligatorisch angesehene (vgl. Charnovitz 2006) – formale Einbindung von NGOs erhöht die Wahrscheinlichkeit einer, sei es auch nur über Forschungsarbeit vermittelten, informalen Einbindung. Hinzu kommt, dass diese Organisationen gerade aus ihrer Rolle als Beobachter – im Unterschied zu den eigentlich entscheidenden Mitgliedsstaaten – die Pflicht zur Dokumentation formaler wie informaler Vorgänge ableiten und dieser auch nachkommen. Die publizistische Tätigkeit der zivilgesellschaftlichen Akteure ist jedenfalls beträchtlich.

So lässt sich sagen, dass durch die formale Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in die formalen Entscheidungsprozesse auch die Transparenz informeller Prozesse – zumindest im hier untersuchten Beispiel – substantiell erhöht worden ist.

#### *(B) Einfluss der Bevölkerung*

---

sind jedenfalls zum jährlichen Neukauf von Saatgut gezwungen. Derzeit gilt allerdings noch ein im Jahr 2006 erneuertes de-facto Moratorium auf Feldversuche und Kommerzialisierung von GURT-Saatgut, das allerdings regelmäßig von einzelnen Staaten in Frage gestellt wird (vgl. <http://www.banterminator.org> bzw. [http://www.etcgroup.org/upload/publication/pdf\\_file/740](http://www.etcgroup.org/upload/publication/pdf_file/740) [18.04.2009]).

<sup>16</sup> Coupe und Lewins (2007: 52) halten bereits bezüglich der letzten (Intensiv-)Phase der Verhandlungen von 1997 bis 2001 fest: „It became increasingly difficult for NGOs to influence the course or the outcome of the process.“

Unmittelbaren Einfluss der Bevölkerung auf Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen sowie das Gewicht einzelner Verhandlungsteilnehmer gibt es – wie im Bereich internationaler Rechtsetzung üblich – nicht. Die Entscheidung darüber, welche NGOs (welchen) Beobachterstatus erhalten, obliegt der FAO im Zusammenspiel mit dem bereits erwähnten UN „Committee on NGOs“.

Gleichzeitig enthält die einschlägige ECOSOC Resolution 1996/31 einige Passagen, die explizit auf eine Ausgewogenheit in der NGO-Einbindung abzielen. So heißt es dort unter Punkt 5 wie folgt:

“The Committee, in considering applications for consultative status, should ensure, to the extent possible, participation of non-governmental organizations from all regions, and particularly from developing countries, in order to help achieve a just, balanced, effective and genuine involvement of non-governmental organizations from all regions and areas of the world.”

Auch enthält die Resolution Bestimmungen, die demokratische Strukturen und eine Finanzierung durch Mitgliedsbeiträge präferiert sowie die Offenlegung finanzieller Zuwendung von Unternehmens- oder Regierungsseite fordert.

#### *(C) Garantie vergleichbarer Partizipationsmöglichkeit verschiedener Gruppen*

Die formalen ECOSOC-Zugangsregelungen des UN-Systems schaffen wenn schon nicht Ausgewogenheit, so doch zumindest ein Mindestmaß an Gegengewicht zu finanzstarken Industrielobbies, die sowohl unmittelbar als auch mittelbar über Mitgliedsstaaten Einfluss auf die Entscheidungsprozesse nehmen. Gleichzeitig sorgen dieselben Zugangsregelungen aber auch für eine Schlagseite in Richtung tendenziell gemäßiger NGO-Gruppierungen – konkret solche, die (vor allem auch: finanziell) in der Lage und Willens sind, sich auf das UN-System einzulassen.<sup>17</sup>

Weniger garantierte Partizipationsmöglichkeit gibt es allerdings in den in der Regel nationalstaatlichen Implementationsphasen, wo unspezifizierte Kompromissformeln erst tatsächlich konkretisiert werden müssen. Dies zeigt wiederum, dass Garantien zur NGO-Beteiligung nicht auf die internationale Ebene beschränkt werden dürfen, sollen sie effektiv sein.

#### *(D) Kontrollinstitutionen für Partizipationsprozesse*

---

<sup>17</sup> Kriesi (2006) vertritt aber wiederum die Meinung, dass dies von NGOs in kreativer Weise – z.B. in Form von bewusster „Arbeitsteilung“ zwischen „radikaler“ Kritik außerhalb des UN-Systems zur Legitimierung „gemäßiger“ Positionen innerhalb des Systems – genutzt werden kann und wird.



Eine wesentliche Schwäche des derzeitigen NGO-Beteiligungsverfahrens nach dem ECOSOC-Muster ist das Fehlen einer unabhängigen Berufungs- oder Schiedsinstanz. Beschließt das „Committee on NGOs“ den Entzug des „consultative status“, so hat die betroffene Organisation zwar das Recht zur Stellungnahme – dieses besteht allerdings nur gegenüber eben jenem „Committee on NGOs“.<sup>18</sup> Gerade angesichts der Vielzahl an UN-Mitgliedsländer mit zweifelhaftem Verhältnis zu zivilgesellschaftlichen Akteuren wäre hier eine Berufungsinstanz mit Tribunalqualitäten mehr als angebracht.

## **Fall 2: Die EU und die Regulierung von PKW CO<sub>2</sub>-Emissionen**

### **Fallauswahl und geschichtlicher Hintergrund**

Die Strategie der Europäischen Union im Bereich der umweltbedingten Regulierung der Automobilindustrie ist aus mehreren Gründen interessant für die vorliegende Fragestellung: Der Konnex zwischen Klimawandel und steigendem CO<sub>2</sub>-Aufkommen im Individualverkehr macht diese Angelegenheit zu einem hochbrisanten umweltpolitischen Thema, die von NGOs mit besonderer Intensität bearbeitet werden. Umgekehrt ist aufgrund der Fallkonstellation – wie schon im Fall des Saatgutvertrages – eine ressourcenstarke Industrielobby zu erwarten. Der relevante Diskurs ist stark von technischen Fragen geprägt, eine gewisse ExpertInnenmacht sowie eine erschwerte Zugänglichkeit sind daher vorauszusetzen. Zuletzt ist auch der institutionelle Kontext, konkret die Europäische Union als supranationales Gebilde zwischen Nationalstaat und internationaler Organisation, von Interesse.

Die Einigung der Staats- und Regierungschefs der EU im Jahre 1995 zur Bekämpfung des Klimawandels, den CO<sub>2</sub>-Ausstoss durch PKWs bis 2012 gezielt auf 120g/km zu reduzieren, mündete 1998 in einem freiwilligen Abkommen der Union mit dem Verband der Europäischen Automobilhersteller (ACEA). Dieses sah vor bis 2008 eine Reduktion auf durchschnittlich 140 g/km zu erreichen (vgl. Euractiv 2009).

Konsequenterweise wurde diese Vorgangsweise auch gezielt evaluiert (Europäische Kommission 2006) mit dem wenig überraschenden Ergebnis, dass das durchschnittliche in Europa verkaufte Auto 2004 immer noch einen CO<sub>2</sub>-Ausstoss von 163g/km erreichte (1995:

---

<sup>18</sup> See ECOSOC Resolution 1996/31, <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm> [18.04.2009]

186 g/km). Die anvisierten Ziele von 140 g/km (2008) bzw. 120 g/km (2012) lagen davon freilich noch weit entfernt.

Um den gewünschten Prozess zu beschleunigen änderte die Kommission nun ihre Strategie: Anstatt weiter auf ein freiwilliges Entgegenkommen der Automobilindustrie zu setzen, sollten nun verbindliche Vorgaben bezüglich der Schadstoffreduktion sowie eine europaweit einheitliche Kennzeichnungspflicht für Neuwagen geschaffen werden (vgl. auch Gärtner 2005).

Umweltkommissar Stavros Dimas plädierte für eine strikte 120 g/km-Grenze (für den durchschnittlich verkauften Wagen aus der Flotte eines beliebigen Herstellers) mit alternativen Strafzahlungen ab 2012.

### **Die Rolle nicht-staatlicher Akteure**

Bereits im Rahmen dieser Neuorientierung wurde seitens der deutschen Automobilindustrie, die durch die Struktur ihrer Fahrzeugpaletten besonders betroffen ist, und ihren politischen VertreterInnen heftig interveniert – die Vorstellung der neuen Strategie musste daher zweimal verschoben werden (vgl. Euractiv 2009) und wurde final am 7. Februar 2007 präsentiert. Quelle dieser Verzögerungen war ein Konflikt zwischen Umweltkommissar Dimas und dem deutschen Industriekommissar Günther Verheugen, der – entgegen anfänglicher Zustimmung zu Dimas' Plänen – versuchte die geplanten Vorgaben abzuschwächen (vgl. CEO 2007). Die in diesem Zusammenhang stattgefundenen Auseinandersetzungen kennt dabei zumindest zwei Ebenen; die offizielle und die informale:

#### *Die offizielle Debatte*

Die Automobilindustrie reagierte prompt auf die Regulierungsankündigung: Zuerst wurde mit dem Verweis auf die Befristung der freiwilligen Vereinbarung bis 2008 die Legitimität des Vorhabens grundsätzlich in Frage gestellt, da das schon bestehende „freiwillige Agreement“ ja noch eine gewisse Laufzeit habe (ACEA 2006; zit. nach CEO 2007) und die Nicht-Erreichung der anvisierten Ziele einzig auf externe Faktoren zurückzuführen sei. Parallel bzw. im Anschluss wurden Falschinformationen und Horrorszenarien verbreitet. Daimler-Chef Erich Klemm prognostizierte in der „Bild am Sonntag“ vom 29. Jänner einen Verlust von 65.000 Arbeitsplätzen; auch der renommierte Spiegel veröffentlichte fehlerhafte Informationen zur vorgesehenen Regelung. Diese Linie wurde auch von der deutschen

Kanzlerin Angela Merkel übernommen, die sich hier kompromisslos hinter die Interessen deutscher Industriebetriebe stellte (Merkel 2007).

### *Die informale Debatte*

Zusätzlich zur öffentlichen Debatte gab es eine Reihe von Initiativen um auf die politischen EntscheidungsträgerInnen direkt Einfluss zu nehmen. So wurde mittels der obig artikulierten Szenarien auch Druck auf Kommissar Verheugen ausgeübt, der daraufhin seine Position revidierte und versuchte die Zielvorgabe von 120 g/km zu verwässern. Zur gleichen Zeit sandten BMW, Daimler-Chrysler, VW, Ford und General Motors einen gemeinsamen Brief an Kommissionspräsidenten Barroso mit der eindrücklichen „Forderung“ von den geplanten Maßnahmen abzusehen, da diese zu einer „Abwanderung zahlreicher Arbeitsplätze bei den Automobilherstellern, wie auch in der Zulieferindustrie“ (Reithofer et al. 2007) führen würde. Während die ACEA parallel ein entsprechendes Positionspapier verabschiedete, blieb ein zweiter, zur selben Zeit versandter, Brief der „Green 10“ – einer Gruppe von zehn Umwelt-NGOs im Wesentlichen unberücksichtigt.

Auch in der nachfolgenden Diskussionen im europäischen Parlament verschaffte sich die Automobilindustrie Gehör; keine Überraschung angesichts der Tatsache, dass alleine im „Forum for Automobile and Society“, das versucht ManagerInnen aus der Autobranche mit PolitikerInnen in Kontakt zu bringen, 40 Mitglieder des europäischen Parlaments vertreten sind (vgl. CEO 2007).

Diese Darstellung berücksichtigt freilich nur die Spitze eines lobbyistischen Eisbergs, also nur jene Aktionen und Dokumente, die auch der Öffentlichkeit zugänglich geworden sind. Es ist anzunehmen, dass die hier beschriebenen Aktivitäten auf allen institutionellen Ebenen mit ähnlicher Verve durchgeführt wurden.

Diese „Lobbyingprozesse auf unterer Ebene“ sind aus BürgerInnensicht ein hochgradig intransparentes Feld. So ist nicht einmal die genaue Zahl der Auto-LobbyistInnen in Brüssel bekannt. Konservative Schätzungen vermuten rund 70 hochspezialisierte AkteurInnen, die alleinig der Autoindustrie zurechenbar sind. Hinzu kommen freilich LobbyistInnen der Zulieferbetriebe wie auch – im Anlassfall anzuheuernde – freie LobbyistInnen (so genannte „hired guns“). Eine vergleichsweise mickrige Truppe steht dabei auf der Gegenseite: So beschäftigt etwa die „European Federation für Transport and Environment“, als stark in

diesen Prozess involvierte, umweltorientierte NGO, nur 8 MitarbeiterInnen in Brüssel (vgl. CEO 2007).

### *Ergebnisse der Debatten*

Das am 7. Februar 2007 vorliegende Resultat war letztlich ein Kompromiss von Verheugen und Dimas, der eine bindende Reduktion auf einen durchschnittlichen Schadstoffausstoß von 130 g/km vorsah; die restlichen 10 g/km sollten durch „ergänzende Maßnahmen“, wie etwa den erhöhten Einsatz von Biosprit oder verbessertes Fahrverhalten erreicht werden. Auch die Kennzeichnung der Wagen im Rahmen von Werbung und Verkauf sollte europaweit standardisiert werden<sup>19</sup> (Europäische Kommission 2007). Diese Variante setzte sich auch im Parlament durch und wurde am 17. Dezember 2008 in erster Lesung beschlossen. Der Lobbyismus der Automobilindustrie hatte also dafür gesorgt, dass die geplante Reduktion um rund 25% unterschritten wurde.

Darüber hinaus sieht das vom Parlament beschlossene Dokument (Europäischer Rat 2008) außerdem die Verwendung der „spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen“ (§ 3), anstelle der absoluten CO<sub>2</sub>-Emissionen vor. Laut Anhang I sind die absoluten CO<sub>2</sub>-Emissionen mit einem Gewichtungsfaktor für die Masse des Fahrzeugs nach folgender Formel zu verrechnen<sup>20</sup>:

$$\text{Spezifische CO}_2\text{-Emission} = 130 (\text{abs. Emissionsgrenze}) + 0,0457*(M-1372)$$

wobei M die Masse des Wagens symbolisiert. Damit wurde vor allem ein Kniefall vor deutschen und amerikanischen Autoproduzenten geleistet, die vornehmlich große, schwere und treibstoffintensive Fahrzeuge produzieren. So ist beispielsweise der VW Touareg<sup>21</sup> mit seinem CO<sub>2</sub>-Ausstoß von 243 g/km nach dieser Berechnungsweise nicht 113 g/km, sondern bloß 73 g/km über dem relevanten Limit.

Interessanterweise wurden aus dem Abschlussdokument auch jegliche Ambitionen bezüglich einer klaren Kennzeichnung der Schadstoffwerte entfernt. So steht unter dem § 11 Verbraucherinformationen bloß die Anmerkung „[gestrichen]“. Dies vor allem deshalb, weil die modifizierte Schadstoffberechnung auch für die Kennzeichnung ausschlaggebend hätte sein und damit in etwa so hätte aussehen müssen:

$$\text{Einstufungswert} = \text{abs. Emissionsausstoß} + 0,0457*(M-1372)$$

---

<sup>19</sup> Ziel war ein „Energie-Gütesiegel“ mit verschiedenen Abstufungen ähnlich jenem bei Kühlschränken.

<sup>20</sup> Die Formel gilt bis 2015 und wird danach wieder aktualisiert.

<sup>21</sup> 174 PS TDI; Daten lt. [http://www.volkswagen.at/modelle/touareg/zahlen\\_fakten/technische\\_daten/](http://www.volkswagen.at/modelle/touareg/zahlen_fakten/technische_daten/)

Drei Beispielberechnungen (siehe Tabelle 3) zeigen schnell die verzerrenden Ergebnisse, die eine derartige Vorgangsweise mit sich bringt. Eine solche Auszeichnung als KonsumentInneninformation zu verstehen, wäre wohl selbst in diesem Kontext eine allzu haarsträubende Vorstellung für die EntscheidungsträgerInnen gewesen.

Modell	Emissionen abs.	Einstufung <sup>22</sup> abs.	Emissionen Formel	Einstufung Formel
VW Polo <sup>23</sup>	128	B	141	C
VW Touareg <sup>24</sup>	243	F	203	E
MAN TGX <sup>25</sup>	325	G	114	B

Tabelle 3: Vergleichende Übersicht der verschiedenen Beispielrechnungen

## Demokratiethoretische Verortung

In Bezug auf die bereits diskutierten theoretischen Dimensionen ergibt sich nun das folgende Bild.

### (A) Institutionalisierte Transparenz

Gerade an diesem, nicht zuletzt technisch geprägten Diskurs wird offensichtlich, dass diese Thematik nur mit großer Mühe zugänglich ist. Die vorliegenden Dokumente und Analysen sind bei Weitem nicht ausreichend um eine adäquate Basis für einen reflektierten gesellschaftlichen und/oder politischen Diskurs zu garantieren.

Problematisch ist dies vor allem, da in den technisch formulierten Argumenten und Regeln, die letztlich als Abschottungsmoment expertokratischer Entscheidungsprozesse fungieren, die wesentlichen Grundfragen des relevanten Diskurses ausgedrückt werden. Bleiben diese *inhaltlichen* Fragen unverständlich ist eine Reflexion des Gegenstandes zunehmend schwierig, sodass das zweite zentrale Problem, die *prozessuale Abgeschlossenheit* des entscheidenden Diskurses, oft gar nicht mehr wahrgenommen wird. Dass sich beinahe alle relevanten Auseinandersetzungen in diesem Zusammenhang hinter verschlossenen Türen zugetragen haben, interessiert dann gar nicht mehr. Ohne den Einsatz von NGOs, wie Lobby Control oder Corporate Europe, die sich hier um größere Transparenz bemühen, wäre selbst eine ungefähre Rekonstruktion des politischen Ablaufes, wie der hier vorliegende, gänzlich unmöglich. Dies zeigt das Potential zivilgesellschaftlicher Initiativen, die auf diese Weise

<sup>22</sup> Die Einstufung orientiert sich an der relativ transparenten belgischen Variante mit Stufen von A (sehr gut) bis G (mangelhaft).

<sup>23</sup> 60 PS; Daten lt. [http://www.volkswagen.at/modelle/polo/zahlen\\_fakten/technische\\_daten/](http://www.volkswagen.at/modelle/polo/zahlen_fakten/technische_daten/)

<sup>24</sup> Spezifikationen wie oben.

<sup>25</sup> Kleinste Varianze (6 Tonnen); Leerfahrt angenommen; Emission hochgerechnet auf Basis Kraftstoffverbrauch; Information: Telefonat mit Herrn Zwiebelhuber vom MAN-Werk in Wien vom 16.4.09.

auch – ohne jede bewusste, formale oder informale, Einbindung, zu einer größeren Transparenz politischer Prozesse beitragen.

#### *(B) Einfluss der Bevölkerung*

Einfluss der Bevölkerung gibt es im Rahmen der europaparlamentarischen Vertretung sowie, mittelbar, im Rahmen des Ministerrat. Deren Rolle ist aber eine dem expertokratischen Prozess tendenziell nachgelagerte, der wiederum ohne nennenswerte Bevölkerungsbeteiligung abläuft. Gleichzeitig wird „die Bevölkerung“ durch das „Arbeitsplatzargument“ seitens der Industrie vereinnahmt und instrumentalisiert. Nüchtern betrachtet haben allerdings weder jene Teile der Bevölkerung, die auf Seiten der VertreterInnen der Industrie stehen (etwa Angestellte der Automobilindustrie), noch die Gegenseite (etwa AnhängerInnen einer ökologischeren Politik) irgendeine Möglichkeit in diesem Diskurs zu partizipieren. Neben dem Fehlen einer sachlichen Grundlage (s.o.) wirkt das Fehlen jeglicher Einflussmöglichkeiten auf einen diskursiven Ausschluss der BürgerInnen hin.

#### *(C) Garantie vergleichbarer Partizipationsmöglichkeiten verschiedener Gruppen*

Relativ klar ist, dass im vorliegenden Fallbeispiel eine gewisse Schieflage bezüglich des institutionellen Handlungsspielraums besteht: So sind industrielle Interessensgruppen schlichtweg besser finanziert und können daher auch wesentlich schlagkräftiger agieren. Zu diesem ökonomischen Kapital addiert sich ein machtbedingtes soziales Kapital, das die Botschaft führender Industrieller eher an die Ohren führender PolitikerInnen dringen lässt, wie es am Beispiel des „Forum for Automobile and Society“ ersichtlich wird.

#### *(D) Kontrollinstitutionen für Partizipationsprozesse*

Analog zu dem Kritikpunkt, dass die faktischen Grundlagen des geführten politischen Diskurses der Bevölkerung völlig unzugänglich sind, besteht der Einwand, dass auch der Ablauf des Diskurses als solcher größtenteils intransparent bleibt. Mit Ausnahme privater Vereinigungen a la Lobby Control gibt es keinerlei Informationsquellen zu den tatsächlichen diskursiven Vorgängen. Es ist bezeichnend, dass gerade das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) mit dem Vorwurf der „Überforderung“ konfrontiert wird (etwa in der FAZ vom 9. Juli 2003) bzw. um eine klare Ausrichtung zwischen (EU-)internen und externen Kontrollaufgaben ringt (Der Standard vom 23. Mai 2006). Hier fehlt eine institutionelle Klarheit und ein klares Bekenntnis zu einer prozessualen Selbstkontrolle um, eine adäquate Beschreibung der politischen Vorgänge innerhalb der Gremien der Union zu

ermöglichen, die ihrerseits die notwendige, aber aktuell nicht realisierte, Voraussetzung für eine tatsächliche Kontrolltätigkeit ist.

### **Fall 3: Deutschland und das „Investment-Modernisierungsgesetz“**

#### **Fallauswahl und geschichtlicher Hintergrund**

In den 1990er Jahren gab es in Deutschland keinen einzigen Hedge-Fonds. Dies hatte im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen minderte die damals in Deutschland übliche „Besteuerung von Veräußerungsgewinnen“, also eine Steuer auf den Verkauf von Betriebsvermögen, die Attraktivität des Standorts Deutschland aus Sicht der Hedge-Fonds, deren Geschäftsmodell ja im Wesentlichen darauf basiert Unternehmensanteile zu erwerben und gewinnbringend wieder abzustoßen. Zum anderen waren Hedge-Fonds in Deutschland als Anlagemöglichkeit für Inländer schlichtweg verboten und daher auch nicht verbreitet (vgl. Adamek und Otto 2009, 87-88). Heute hingegen sind Hedge-Fonds, dank des Einsatzes der SPD und der lobbyistischen Innungsvereinigung „Bundesverband Investment und Asset Management e.V.“ (kurz: BVI), an über 1000 deutschen Firmen beteiligt. Die einige Jahre später in der SPD erwachte Furcht vor den „Heuschrecken“ des Kapitalmarkts (Franz Müntefering in der Bild am Sonntag von 17.04.2005) wäre also eine leicht vermeidbare gewesen.

Die Geschichte Hedge-Fond-Legalisierung in Deutschland ist dabei schnell erzählt: Nachdem die „Besteuerung von Veräußerungsgewinnen“ im Jahr 2001 durch die Regierung Schröder abgeschafft wurde, kündigte Finanzminister Hans Eichel ein neues Investmentgesetz an, das unter dem etwas sperrigen Titel „Gesetz zur Modernisierung des Investmentwesens und zur Besteuerung von Investmentvermögen“ realisiert wurde. Es sah die Legalisierung von Hedge-Fonds als Anlagemöglichkeit und die Nicht-Besteuerung der Verkäufe von Anteilen an Hedge-Fonds vor. Die gesetzlichen und steuerlichen Hürden für die Errichtung von Hedge-Fonds wurden demnach nicht bloß beseitigt, sondern die AnteilseignerInnen der „Heuschrecken“ fielen auch noch in eine privilegierte Steuerklasse (vgl. Adamek und Otto 2009, 88-91).

Während der eigentliche demokratisch-legistische Prozess in diesem Kontext gänzlich ohne die Beteiligung zivilgesellschaftlicher bzw. wirtschaftlicher Interessensgruppen abzulaufen schien, wurde später bekannt, dass eine Juristin des BVI im Rahmen des Erstellungsprozess des Gesetzes als Mitarbeiterin im Bundesfinanzministerium (BMF) zugezogen wurde um –

mit eigenem Schreibtisch im Ministerium und entsprechender „Expertise aus der Praxis“ – die Erarbeitung des Gesetzes zu „unterstützen“. Wenn auch eine derart direkte Mitwirkung von Lobby-Mitarbeitern an der Formulierung eines Gesetzes einen Extremfall lobbyistischer Einflussnahme darstellt, so lässt sich an Hand dieses Falles die prinzipielle Problematik besonders gut sichtbar machen und war somit der Hauptgrund für die Auswahl dieses Fallbeispiels.

### **Die Rolle nicht-staatlicher Akteure**

Die Mitarbeit der besagten, weiterhin vom BVI bezahlten, Juristin am Investment-Modernisierungsgesetz war anfangs nur Insidern bekannt, also gänzlich intransparent, und geriet nur durch die kritischen Anfragen des CDU-Abgeordneten Dietrich Austermann ins Blickfeld der Öffentlichkeit, wie etwa die Anfragebeantwortung des BMF an Austermann vom 15.10.2003 zeigt. Dort heißt es etwa die zusätzliche Mitarbeiterin sei „benötigt“ worden um „eine Einschätzung der möglichen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben der Bundesregierung auf die betreffenden Unternehmen und den Kapitalmarkt als Ganzes vornehmen zu können.“ Von den möglichen Auswirkungen auf AnlegerInnen oder die von Hedge-Fonds übernommenen Unternehmen ist hier keinerlei Rede – schließlich ist die zugezogene Mitarbeiterin eine Expertin für die Investment-Branche, quasi mit dem „offiziellen Auftrag“ ausgestattet möglichen Schaden von ihrer Branche abzuwenden.

Auf Nachfrage wurde auch seitens des BVI-Geschäftsführers Stefan Seip gegenüber Adamek und Otto (2009, 92-94) offen zugegeben, dass „die Interessen vom BVI eingeflossen sind, insofern als wir ein Interesse haben, dass die Gesetzgebung für Investmentfonds in Deutschland eine gute und wettbewerbsfähige ist“ und dass das BMF der beste Ort sei, diese Interessen zu platzieren: „Man kann nicht sagen, das ist nur ein Entwurf, und hinterher entscheidet sozusagen das Parlament frei. Das Bundesfinanzministerium hat natürlich einen enormen Einfluss auf die Finanzmarktgesetzgebung.“ Trotz dieses offensichtlichen und unmittelbaren Einflusses einer direkt betroffenen partikularen Interessensgruppe auf einen elementaren Bereich des Gesetzgebungsprozesses leugnen beide Seiten in ihren Statements eine solche direkte Einflussnahme: Man habe „keine konkreten Punkte über diese Mitarbeiterin eingebracht“ (Seip/BVI) bzw. diese sei nicht „mit der Formulierung von Vorschriften zur Zulassung und Regulierung der Hedge-Fonds befasst gewesen“ (Stellungnahme des BMF).



Wie Adamek und Otto (2009, Kapitel 9 und 10) dokumentieren ist der hier kursorisch dargestellte Fall nur die Spitze eines Eisbergs: Die Praxis ExpertInnen aus der Unternehmenswelt in Ministerien oder auch der EU-Kommission zu platzieren erwies sich bei näheren Recherchen als weit verbreitet. Dabei gilt für die meisten dieser Fälle, dass die entsprechenden MitarbeiterInnen weiterhin von ihren Firmen bezahlt werden und damit „Diener zweier Herren“ in Positionen mit pauschal nur schwer abschätzbarer Machtfülle agieren. Zur genauen Anzahl solcher Fälle und deren genauen Tätigkeiten liegen meist nur spärliche Informationen vor, vor allem da sie von den entsprechenden Stellen nur äußerst widerwillig zur Verfügung gestellt werden.

### **Demokratiethoretische Verortung**

Insgesamt scheint die Praxis UnternehmensmitarbeiterInnen für konzeptionelle Zwecke an Ministerien auszuleihen auf Basis der vorliegenden Kriterien zur Gänze als demokratiethoretisch verwerflich: So liegen im vorliegenden Fall neben systematischer Intransparenz (A) und eines fehlenden Einflusses der Bevölkerung (B) auch sehr ungleich verteilte Partizipationsmöglichkeiten verschiedener Interessensgruppen (C) vor. Die einzig effektive Kontrollfunktion (D) hingegen lag in diesem Fall in den parlamentarischen Rechten, die jedoch auch bloß genügte den Fall der (interessierten) Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

#### *(A) Institutionalisierte Transparenz*

Im Rahmen der Recherchen von Adamek und Otto (2009) war bald offensichtlich, dass von der vorliegenden Problematik betroffene Instanzen auf nationaler und supranationaler Ebene (wie bereits erwähnt recherchierten Adamek und Otto weiterfolgend auch im Bereich der EU) Informationen zu den relevanten Leih-MitarbeiterInnen nur sehr widerwillig offenlegen. Sollte diese Praxis wider besseren Wissens weitere Nachahmung finden, wäre es eine demokratiepolitische Minimalleistung die Anzahl, ArbeitgeberInnen, Arbeitsort und Arbeitsinhalt derartiger Leih-MitarbeiterInnen zu 100% transparent zu machen.

#### *(B) Einfluss der Bevölkerung*

Im vorliegenden Fall ist der Einfluss der Bevölkerung auf nachfolgend parlamentarische Vertretung beschränkt. Es handelt sich – wie im Titel angedeutet – hierbei eindeutig um eine „Invasion“ bzw. Vereinnahmung öffentlicher Macht durch eine private Interessensgruppe. Auch wenn nicht beurteilt werden kann, inwieweit dieser Machtspielraum durch

Einzelpersonen ausgenutzt wird, so scheint klar, dass bei derartigen Verfahrensweisen auch kaum institutionelle Mechanismen denkbar sind, die einer derartigen „Privatisierung öffentlicher Gestaltungsmacht“ demokratische Legitimation verleihen könnte.

*(C) Garantie vergleichbarer Partizipationsmöglichkeit verschiedener Gruppen*

Die Selektion der möglichen LeiharbeiterInnen reduziert sich im vorliegenden Fall auf die vermeintliche oder tatsächliche Kompetenz einer auf einen gewissen Bereich spezialisierten Juristin, sie ist also eine ganz spezifische „Expertise“ gekoppelt. Dabei ist klar, dass diese „Expertise“ nicht von jeder beliebigen Interessensgruppe eingeholt werden kann, sondern ein entsprechendes Fachwissen vorliegen muss. Da aber etwa die konkrete Tätigkeit der Juristin im vorliegenden Fall weitgehend im Dunkeln bleibt kann die Frage nach der Eignung nicht seriös diskutiert oder gar beantwortet werden; das vorliegende Kriterium demokratischer Qualität kann also, mangels Transparenz des Gegenstands, gar nicht erfüllt werden.

*(D) Kontrollinstitutionen für Partizipationsprozesse*

Der vorliegende Fall zeigt deutlich die Probleme einer fehlenden institutionellen Verankerung der Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure: Nicht nur folgen daraus die unter (A) bis (C) thematisierte Intransparenz, fehlende Einbindung der Bevölkerung sowie Ungleichheit in Partizipationschancen, es fehlen auch automatische Sicherungs- und Kontrollfunktionen für Fälle von Missbrauch. Weder die Gerichte noch Rechnungshöfe in ihrer derzeitigen Form können hier eine Kontrollfunktion ausüben: Erste sind durch die Verortung der MitarbeiterInnen in der Exekutive bei gleichzeitiger Einbindung in legislative Tätigkeiten schlicht unzuständig, zweitere haben bloß Gebarung und Mittelverwendung zu prüfen. Am ehesten sind noch die nationalen Parlamente in der Lage, hier als Korrektiv zu dienen, allerdings sind auch sie auf ein Mindestmaß an Transparenz angewiesen.

## **Diskussion**

Als Ausgangspunkt dieses Papiers diente die Feststellung eines Bedeutungszuwachses nicht demokratisch legitimierter Akteure in nationalen und transnationalen politischen Entscheidungsprozessen sowie die damit verbundene Gefahr übermäßiger Berücksichtigung (finanzkräftiger) Partikularinteressen (Meyer 2003; Crouch 2008). Dies vor allem deshalb,

weil im Zuge der Verwissenschaftlichung politischer Fragestellungen ebendiese den etablierten „checks and balances“ von explizit politischen Systemen entzogen sind.

Die Rolle nicht-staatlichen AkteurInnen in diesen prä- und postlegistischen Politikprozessen, seien sie zivilgesellschaftlich oder wirtschaftlich motiviert, ist dabei stets eine doppelte: Einerseits verfügen sie über beträchtliche Expertise bzw. Spezialwissen in den jeweiligen Gegenstandsbereichen, was sie überhaupt erst in die Lage versetzt, an diesen expertokratischen Diskursen teilzunehmen. Außerdem ist es diese Expertise, die sie für politische und administrative EntscheidungsträgerInnen zu attraktiven, ja teilweise notwendigen Ansprechpartnern macht.

<b>Inclusiveness nach Dahl in den jew. Kategorien / Fällen</b>	<b>Fall 1: FAO Saatgutvertrag</b>	<b>Fall 2: EU CO<sub>2</sub>-Regulierung</b>	<b>Fall 3: Deutschlands Investmentgesetz</b>
(A) Institutionalisierte Transparenz	hoch	niedrig	niedrig
(B) Einfluss der Bevölkerung	niedrig	niedrig bis mittel	niedrig bis mittel
(C) Garantie vergleichbarer Partizipationsmögl.	mittel	niedrig	niedrig
(D) Kontrollinstitutionen für Partizipationsprozesse	niedrig	niedrig	niedrig

Tabelle 4: Ausprägung der Kategorien für Inclusiveness nach Dahl in den untersuchten Fällen

Andererseits ist ihr Engagement immer auch ein interessengeleitet-politisches, das demokratischer Evaluation und Kontrolle bedarf. Es ist dieser Punkt, den die Analyse der drei Fälle entlang der von uns entwickelten Kategorien für „public contestation“ fokussiert hat. Tabelle 4 gibt eine hierzu ergänzende Darstellung der „Inclusiveness“ nach Dahl, also der Verbreitung der jeweiligen Kriterien innerhalb der Population zivilgesellschaftlicher Organisationen, bezogen auf die oben genannten Fälle. Damit wurde nicht nur das theoretisch attestierte Evaluations- und Kontrolldefizit empirisch illustriert, sondern es offenbaren sich auch einige interessante Unterschiede in den einzelnen Kategorien. Die Werte sind dabei durchgehend niedrig – dies ist wenig überraschend, da zumindest in den Fällen 2 und 3 nur wenige zivilgesellschaftliche AkteurInnen relevant sind, einzig die Ausübung parlamentarischer Rechte sorgt für einen minimalen Einfluss der Bevölkerung auf den politischen Prozess (daher die Bewertung niedrig bis mittel). Im Fall 1 führt die formale Regulierung der Einbindung nicht-staatlicher Akteure hingegen zumindest zu höherer Transparenz (Kategorie A) und etwas ausgewogeneren Partizipationsmöglichkeiten (Kategorie C). Im folgenden eine Diskussion der Kategorien im Einzelnen:

*(A) Institutionalisierte Transparenz*

Gerade im Vergleich mit der nationalen und supranationalen Ebene werden die Vorteile eines formalisierten NGO-Partizipationsprozesses – bei aller Kritik an dessen konkreter Ausgestaltung – im Fall der UN-Organisation FAO deutlich: Erstens erzeugt schon alleine die Sichtbarkeit jeder Formalisierung der Einbindung nicht-staatlicher Akteure einen Druck in Richtung gewisser Ausgewogenheit. Zweitens hat zumindest im hier untersuchten Fall die formale Einbindung auch zu einer erhöhten Transparenz der informellen Vorgänge geführt, weil die eingebundenen NGOs in der Herstellung einer ebensolchen eine ihrer Kernaufgaben sahen. Drittens ist eine formale Institutionalisierung auch eine der Grundvoraussetzung für weitergehende Institutionalisierung von Partizipations- und Kontrollmechanismen in den übrigen drei Kategorien. Zumindest hinsichtlich der Formalisierung einer Einbindung nicht-staatlicher Akteure in staatliche Politikprozesse könnten auf nationaler Ebene Anleihen bei internationalen Organisationen wie der UN genommen werden.<sup>26</sup>

#### *(B) Einfluss der Bevölkerung*

Hinsichtlich des Einflusses der Bevölkerung bietet sich ein umgekehrtes Bild: Sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene gibt es mit Parlamenten direkt demokratisch legitimierte Organe, die auf internationaler Ebene völlig fehlen. Gleichzeitig lag in dieser Untersuchung der Fokus aber vor allem auf jenen Politikbereichen, die strukturell dieser parlamentarischen Kontrolle weitgehend entzogen sind. In dieser Hinsicht gibt es trotz stark unterschiedlich strukturierter Institutionen kaum Unterschiede zwischen den drei Ebenen, unmittelbarer Einfluss der Bevölkerung ist hier generell nicht vorgesehen.

#### *(C) Garantie vergleichbarer Partizipationsmöglichkeit verschiedener Gruppen*

Was die Garantie vergleichbarer Partizipationsmöglichkeiten verschiedener Gruppen betrifft, so problematisiert die ECOSOC-Resolution in Fall 1 zumindest die Ausgewogenheit der NGO-Einbindung; von einer „Garantie“ im Sinne von unabhängiger Kontrolle oder anderer institutioneller „Safeguards“ kann allerdings auch dort keine Rede sein. In den anderen beiden Fällen ist die Ausgewogenheit der Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure allerdings nicht einmal ein Thema, mit einem entsprechendem Übergewicht finanzstarker Interessensvereinigungen als Resultat.

#### *(D) Kontrollinstitutionen für Partizipationsprozesse*

---

<sup>26</sup> Auf supranationaler Ebene gibt es derart formalisierte Einbindung von NGOs bereits in verschiedenen Bereichen (vgl. Sabel and Zeitlin 2008).

Die geringsten Unterschiede gibt es in der Frage der Kontrollinstitutionen: sie fehlen in allen untersuchten Fällen. Hauptgrund dafür ist wohl die fehlende formale Institutionalisierung der Einbindung nicht-staatlicher Organisationen, was in der Folge auch kaum Anhaltspunkte für effektive Kontrolle ebendieser Einbindung liefert.

## Fazit

Als erstes Fazit der hier vorliegenden Untersuchung lässt sich die Forderung nach formaler Institutionalisierung der Einbindung nicht-staatlicher Organisationen in (supra-)nationale Politikprozesse ableiten.<sup>27</sup> Erst diese formale Institutionalisierung ermöglicht weitergehende Lenkung und Kontrolle. Hier schließt sich der Gedanke an, dass der Einfluss von Interessensgruppen zumindest teilweise durch die Bevölkerung moderiert werden muss. Auch hier bietet sich eine Formalisierung des bisher informellen Lobby-Diskurses an: Anstatt hinter verschlossenen Türen die formalen Kommunikationswege auszuhebeln gilt es den lobbyistischen Diskurs zu formalisieren. Im Rahmen der institutionellen Verankerung müssten sich die verschiedenen AkteurInnen um die Unterstützung der Bevölkerung bemühen und diese auch belegen. Die Gewichtung der verschiedenen Stimmen, sollte auf Basis der Resonanz in der Bevölkerung geschehen: So hätten BürgerInnen die Möglichkeit ihnen genehme Positionen, durch Mitgliedschaft, Unterstützungserklärung o.ä., zu fördern, anstatt gänzlich abseits des Diskurses zu verbleiben.

Um dabei darüberhinausgehende Ungleichgewichte in der Ressourcenausstattung abzumildern könnten Förderungen (supra-)nationaler Körperschaften an am Prozess partizipierende Organisationen vergeben werden. Diese könnten an entsprechende Bedingungen im Sinne einer „Repräsentation der Bevölkerung“ analog zu den obigen Ausführungen gekoppelt werden. Insgesamt scheint es sinnvoll – analog zur Vorgangsweise in der UN – einen Kriterienkatalog zur Förderungs- und Anhörungswürdigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen zu definieren

Komplementär dazu scheint eine stärkere Regulierung des „Lobbying-Sektors“ insgesamt dringend geboten: LobbyistInnen müssten in einem derartigen Szenario ihren Status bei offiziellen Stellen beantragen und in diesem Kontext sämtliche Auftraggeber und vertretenen

---

<sup>27</sup> Die Geschichte der österreichischen Sozialpartnerschaft – entstanden nach dem 2. Weltkrieg aus einem Bedürfnis den „Klassenkampf“ am „grünen Tisch“ auszutragen – bietet historische Beispiele für eine formale Integration nicht-staatlicher Organisation, wie etwa die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen in den 1950er und 1960er Jahren.

Interessen offenlegen. Nicht-registriertes Lobbying müsste analog zu Anti-Korruptionsbestimmungen verboten werden. Lobbying-Daten müssten transparent gemacht und der Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden.

Zur Kontrolle dieser Lobby-Regulierung müssten schließlich unabhängige Kontrollinstitutionen analog zur EU-Antikorruptionsbehörde OLAF geschaffen werden, die als spezialisierte Behörde den justizialen Kontrollorganen zuarbeiten.

## Literatur

- Adamek, S./Otto, K. (2009): *Der gekaufte Staat*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Botzem, S. (2008): Transnational expert-driven standardisation - Accountancy governance from a professional point of view. In: Graz, J.-C./Nölke, A. (Hrsg.): *Transnational Private Governance and its Limits*. London: Routledge, 44-57.
- Botzem, S./Quack, S. (2006): Contested Rules and Shifting Boundaries: International Standard Setting in Accounting. In: Djelic, M.-L./Sahlin-Andersson, K. (Hrsg.): *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 266-286.
- CEO (2007): Car industry flexes its muscles, Commission bows down – Briefing paper. URL: <http://archive.corporateeurope.org/carlobby.html> [12.04.2009]
- Charnovitz, S. (2006): Nongovernmental Organizations and International Law. In: *The American Journal of International Law*, 100 (2), 348-372.
- Coupe, S./Lewins, R. (2007): *Negotiating the Seed Treaty*. Rugby: Practical Action Publishing.
- Crouch, C. (2008): *Postdemokratie*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Dahl R. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. London: New Haven.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York.
- Djelic, M./Sahlin-Andersson, K. (Hrsg./2006): *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Euractiv (2009): Autos und CO2. URL: <http://www.euractiv.com/de/verkehr/autos-co2/article-162421> [12.04.2009]
- Europäische Kommission (2006): CO2 emissions from new cars down by more than 12% since 1995. Press Release. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1134&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [12.04.2009]
- Europäische Kommission (2007): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. URL: <http://www.bastianini.info/2007/2007Z0019en.htm> [12.04.2009]
- Europäischer Rat (2008): Dossier. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st1-6/st16721.de08.pdf> [12.04.2009]
- Ferguson, N. (2003): *Politik ohne Macht*. München: dtv.
- Fraenkel, E. (1991): Strukturanalyse der modernen Demokratie. In: Fraenkel, E. (Hrsg.): *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt/M., S. 326-359.
- Friedrich, H. (2005): Nebeneinnahmen im Zwielicht. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.01.2005.
- Gärtner, A. (2005): Study on the effectiveness of Directive 1999/94/EC relating to the availability of consumer information on fuel economy and CO2 emissions in respect of the marketing of new passenger cars. Report to the European Commission. URL: [http://ec.europa.eu/environment/air/transport/co2/report/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/air/transport/co2/report/final_report.pdf) [12.04.2009]
- GRAIN (Hrsg./2001): A disappointing compromise. In: *Seedling*, 18 (4), December 2001

- Guggenberger, B. (1984): An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. In: Guggenberger, B./Offe, C. (Hrsg.): *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*, Stuttgart: Opladen.
- Haas, P.M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization*, 46 (1), 1-35.
- Heineke, C. (2006): Adventure TRIPS – Die Globalisierung geistiger Eigentumsrechte im Nord-Süd-Konflikt. In: Hofmann, J. (Hg.), *Wissen und Eigentum. Geschichte, Rechte und Ökonomie stoffloser Güter*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 141-163.
- Helfer, L. (2004): Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking. In: *Yale Journal of International Law*, 29, 1-81.
- Kriesi, H. (2006): Beitrag zur Vorlesung „Politische Kommunikation im Wandel I“. Online: [www.ipmz.uzh.ch/lehre/upload/442/Kriesi.pdf](http://www.ipmz.uzh.ch/lehre/upload/442/Kriesi.pdf) [5.9.2009]
- Liese, A. (2009, im Erscheinen): Die unterschiedliche starke Öffnung internationaler Organisationen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Erklärungen der Institutionen- und Organisationstheorie. In: Dingwerth, K./Kerwer, D./Nölke, A. (Hrsg.): *Die Organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*. Baden-Baden: Nomos.
- Merkel, A.(2007): Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des Europatages der Deutschen Wirtschaft. URL: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/20-07/01/2007-01-30-rede-bkin-europatag.html> [12.04.2009]
- Meyer, T. (2003): *Was ist Politik?* Stuttgart: Leske + Budrich/Opladen.
- Mulvany, P. (2005): Corporate Control Over Seeds: Limiting Access and Farmers' Rights. In: *IDS Bulletin*, 36 (2), 68-73.
- Offe, C./Wiesenthal, H. (1980): Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. In: *Political Power and Social Theory*, 1, 67-115.
- Reithofer et al. (2007): Brief an Kommissionspräsident Barroso. URL: [http://archive.corporateurope.org/docs/Letter\\_German\\_carmakers\\_to\\_EC\\_26\\_Jan\\_2007.pdf](http://archive.corporateurope.org/docs/Letter_German_carmakers_to_EC_26_Jan_2007.pdf) [12.04.2009]
- Roy, W.G./Parker-Gwin, R. (1999): How many logics of collective action? In: *Theory and Society*, 28, 203-237.
- Sabel, C.F./Zeitlin, J. (2008): Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. In: *European Law Journal*, 14 (3), 271-327.
- Schmidt, M.G. (2000): *Demokratiethorien*. Stuttgart: Leske + Budrich/Opladen.
- Steffek, J./Kissling, C. (2006): Civil Society Participation in International Governance: The UN and the WTO compared. In: *TranState Working Papers*, No. 42, Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“
- Walter, F. (2008): *Baustelle Deutschland*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.