

Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Partizipation: Zwischen Ignoranz, Integration und Invasion

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.

Insbesondere der dritte Punkt, die steigende technische, institutionelle und bürokratische Komplexität vieler Politikfelder ermöglicht die gezielte Einflussnahme spezialisierter Interessensgruppen (Crouch 2008). Fehlende Regulierung führt demnach zu einem Übergewicht jener AkteurInnen, die in den Bereichen thematische Fokussierung, wissenschaftliche Expertise und finanzielle Mittel (strategische) Vorteile aufweisen. In diesem Kontext versucht der vorliegende Beitrag Modi zu finden, die eine strukturierte, transparentere und damit auch öffentlich debattierbare Einbindung von Interessensgruppen im Sinne eines demokratischeren Diskurses auf nationaler und internationaler Ebene 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.

THEORIE

Der (über-)große Einfluss von durch Lobbys und industrienahen Interessensverbänden vertretenen Partikularinteressen auf Regulierung speist sich nicht bloß aus der Korruptiertheit politischer EntscheidungsträgerInnen. 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 AkteurInnen, die sich einer

einzigsten Sache verschreiben können.¹ Während es gerade die oftmals dilemmatische Aufgabe politischer AkteurInnen 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 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 Instanzen² ablaufen, sie kann aber auch offen und formalisiert stattfinden, wie im Falle der internationalen Regulierung von Rechnungslegungsvorschriften durch das IASB³ (Botzem und Quack 2006; Botzem 2008). Die nachträgliche Korrektur derart „verwissenschaftlichter“ Beschlussvorlagen durch politische EntscheidungsträgerInnen 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 lässt sich anhand derartiger Prozesse eine Oligopolisierung politischer Diskurse vermuten (Schmidt 2000). 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 tatsächlicher Inanspruchnahme („inclusiveness“) zu evaluieren sucht.

¹ 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).

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

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

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. Uns geht es darum, wie Diskurs- und Entscheidungsprozesse im institutionellen Rahmen demokratischer Strukturen tatsächlich ablaufen. Im Fokus stehen also nicht primär die formal-demokratischen Einflussmöglichkeiten für Interessensgruppen in gewählten Parlamenten, sondern vor allem die vor- und nachparlamentarischen Einflussmöglichkeiten auf Agenda-Setting und Entscheidungsimplementation. Die folgenden Überlegungen bzw. Adaptionen scheinen daher notwendig um die Dahl'sche Konzeption einigermaßen konsistent auf dieses abweichende Analysefeld zu übertragen (vgl. Abbildung 1).

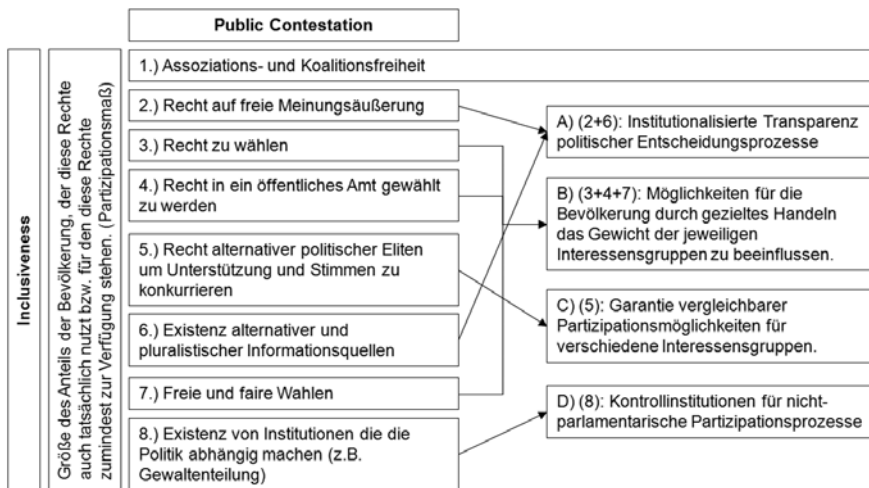


Abbildung 1: Adaptierung der Dahl'schen Kategorien für die Analyse nicht-parlamentarischer Partizipationsprozesse

Die Assoziations- und Koalitionsfreiheit (1) gilt als eine notwendige rechtliche Vorbedingung organisierter zivilgesellschaftlicher Partizipation; 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 Dis-

kurse vorwiegend mit sehr spezifischen und/oder technisch anspruchsvollen Themengebieten, die nicht primär im Fokus der medialen Betrachtung liegen. Demzufolge schlagen wir vor, diese beiden Kategorien im vorliegenden Kontext als Forderung nach institutionalisierter Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse zu verstehen; es gilt Maßnahmen zu finden, die die jeweils relevanten Informationen nicht bloß zugänglich machen, sondern auch möglichst weit verbreiten um die demokratische Qualität des öffentlichen Diskurses zu stärken.

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 die Rolle zivilgesellschaftlicher AkteurInnen beeinflussen kann. Mit diesem Punkt in engem Zusammenhang steht die Frage wie man möglichst gleiche Bedingungen für die verschiedenen hier angesprochenen Interessensgruppen schaffen kann (Kategorie (5) bei Dahl).

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 in Österreich) sowie zivilgesellschaftlicher Kontrollinstitutionen (z.B. LobbyControl).

Abbildung 1 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.

FALLBEISPIELE

Die im Folgenden skizzierten Fallbeispiele sollen der Illustration verschiedener Formen existierender Einbindung von nicht-staatlichen AkteurInnen auf nationaler sowie inter- und supranationaler Ebene dienen. 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), um die Erarbeitung von Schadstoffgrenzwerten für PKWs im supranationalen Rahmen der EU sowie auf nationaler Ebene um die Einbindung von Interessensgruppen bei der Neuordnung des Investmentbereichs in Deutschland.

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

Tabelle 1: Fallübersichtstabelle

Fall 1: Deutschland und das „Investment-Modernisierungsgesetz“

Fallauswahl und geschichtlicher Hintergrund

In den 1990er Jahren gab es in Deutschland keinen einzigen Hedge-Fonds: Zum einen minderte die damals in Deutschland noch übliche Besteuerung des Verkaufs von Betriebsvermögen die Attraktivität für Hedge-Fonds, deren Geschäftsmodell ja häufig im Erwerb und möglichst gewinnbringenden Weiterverkauf von Unternehmensanteilen besteht. 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). Nach ihrer Legalisierung mittels des im Jahre 2004 verabschiedeten Gesetzes „zur Modernisierung des Investmentwesens und zur Besteuerung von Investmentvermögen“ sind Hedge-Fonds an mittlerweile über 1000 deutschen Firmen beteiligt. Die gesetzlichen und steuerlichen Hürden für die Errichtung von Hedge-Fonds wurden dabei nicht bloß beseitigt, sondern deren AnteilseignerInnen fielen auch noch in eine privilegierte Steuerklasse (vgl. Adamek und Otto 2009, 88–91).

Während der demokratisch-legistische Prozess in diesem Kontext gänzlich ohne die Beteiligung zivilgesellschaftlicher bzw. wirtschaftlicher Interessensgruppen abzulaufen schien, wurde später bekannt, dass eine Juristin der Innungsvereinigung „Bundesverband Investment und Asset Management e.V.“ (kurz: 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.“

Auf Nachfrage wurde in der Folge 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“. Trotz dieser offensichtlichen und unmittelbaren Beteiligung einer direkt betroffenen partikularen Interessensgruppe am Gesetzgebungsprozess leugnen beide Seiten eine 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 als „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.

Fall 2: Die EU und die Regulierung von PKW CO₂-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 CO₂-Aufkommen im Individualverkehr macht diese Angelegenheit zu einem hochbrisanten umweltpolitischen Thema, das von NGOs mit besonderer Intensität bearbeitet wird. Umgekehrt ist aufgrund der

Fallkonstellation 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 CO₂-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). Eine Evaluation der Europäischen Kommission (2006) brachte jedoch das Ergebnis, dass das durchschnittliche in Europa verkaufte Auto 2004 immer noch einen CO₂-Ausstoß von 163g/km erreichte (1995: 186 g/km). Um den gewünschten Prozess zu beschleunigen, sollten als Konsequenz daraus verbindliche Vorgaben bezüglich der Schadstoffreduktion sowie eine europaweit einheitliche Kennzeichnungspflicht für Neuwagen geschaffen werden (vgl. auch Gärtner 2005).

Die Rolle nicht-staatlicher Akteure

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).

Außerdem sandten BMW, Daimler-Chrysler, VW, Ford und General Motors einen gemeinsamen Brief an Kommissionspräsidenten Barroso mit der eindrucklichen „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.

Diese Beispiele zeigen 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 for Transport and Environment“, als stark in diesen Prozess involvierte, umweltorientierte NGO, nur 8 MitarbeiterInnen in Brüssel (vgl. CEO 2007).

Das am 7. Februar 2007 vorliegende Resultat war letztlich ein Kompromiss, der eine bindende Reduktion auf einen durchschnittlichen Schadstoffausstoß von 130 g/km vorsah; die restlichen 10 g/km sollten durch „ergänzende Maßnahmen“ (Biosprit, verbessertes Fahrverhalten) erreicht werden. Auch die Kennzeichnung der Wagen im Rahmen von Werbung und Verkauf sollte europaweit standardisiert werden⁴ (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 dazu geführt, dass die geplante Reduktion um rund 25% unterschritten wurde. Darüber hinaus sah das vom Parlament beschlossene Dokument (Europäischer Rat 2008) die Verwendung der „spezifischen CO₂-Emissionen“ (§ 3), anstelle der absoluten CO₂-Emissionen vor. Laut Anhang I sind die absoluten CO₂-Emissionen mit einem Gewichtungsfaktor für die Masse des Fahrzeugs zu verrechnen („schwere“ Autos bekamen also einen Bonus – ein Kniefall vor der deutschen Autoindustrie).

*Fall 3: 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) soll im Einklang mit der UN Bio-

⁴ Ziel war ein „Energie-Gütesiegel“ mit verschiedenen Abstufungen ähnlich jenem bei Kühlschränken. Dieses wurde aber aufgrund der teilweise kuriosen Konsequenzen des Gewichtungsfaktors „Masse“ (s.u.) niemals umgesetzt.

diversitäts-Konvention durch Konservation 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, sondern nur von den Vertragsstaaten vorgesehen werden können – sowie Ausgleichszahlungen an Landwirte in Entwicklungsländern aus Umsätzen mit patentierten Saatgütern. Von dem Vertrag erfasst ist 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 eine inhaltliche wie geographische Ausdehnung geistiger Eigentumsrechte für die Mitgliedsstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) bedeutet hat (vgl. Heineke 2006).

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

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
Bayer Crop Science	Deutschland	250

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)

Lewins 2007).⁵ 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 AnwältInnen in Form zivilgesellschaftlicher Organisationen auf der anderen Seite unterscheiden.

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 Verbänden wider.

Die Rolle nicht-staatlicher AkteurInnen

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 VertreterInnen der Entwicklungsländer zu Beginn der Verhandlungen als „timid and poorly briefed“ bezeichnete, insbesondere verglichen mit den VertreterInnen nördlicher Industriestaaten. So waren es zu Beginn NGOs wie RAFI (heute: ETC-Group),⁶ 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).

Die FAO ist als Sonderorganisation der Vereinten Nationen eine autonome internationale Organisation mit eigenem Mandat, Budget und Steuerungssystem, die ihre Beziehung zu nichtstaatlichen Akteuren in ihrer Organisationsverfassung nach dem Muster des ECOSOC⁷ festgelegt hat:

⁵ 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.“

⁶ RAFI steht für „Rural Advancement Foundation International“, ETC Group wiederum für „Action Group on Erosion, Technology and Concentration“.

⁷ 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

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 Organisationen dürfen dank „liasion status“ ebenfalls zu ausgewählten Sitzungen eingeladen werden.⁸

Dieser formalen Regelung zum trotz waren „die Beziehungen der FAO zu nichtstaatlichen Akteuren [...] nur wenig von deren rechtlicher Anerkennung abhängig“ (Liese 2009). 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, an denen neben Abgesandten der Mitgliedsstaaten auch WissenschaftlerInnen und VertreterInnen 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 (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. Während die Umsetzung dieses Kompromisses zweifelhaft und sein Verhältnis 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 nur zu einem geringen Ausmaß im Vertrag selbst und zu einem

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).

⁸ Stand April 2009, Daten nach http://www.fao.org/tc/NGO/status1_en.asp [17.04.2009].

größeren Teil in die Phase der Implementierung und Ausgestaltung der relativ unspezifischen Vertragsbestimmungen – größtenteils auf national-staatlicher 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 informellen Verhandlungsrunden, der Einfluss von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen bedeutend schwächer ausfiel (Coupe und Lewins 2007, 52).

DISKUSSION

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

Inclusiveness nach Dahl in den jew. Kategorien / Fällen	Fall 1: Deutschlands Investmentgesetz	Fall 2: EU CO₂-Regulierung	Fall 3: FAO Saatgutvertrag
(A) Institutionalisierte Transparenz	niedrig	niedrig	<i>hoch</i>
(B) Einfluss der Bevölkerung	<i>niedrig bis mittel</i>	<i>niedrig bis mittel</i>	niedrig
(C) Garantie vergleichbarer Partizipationsmögl.	niedrig	niedrig	<i>mittel</i>
(D) Kontrollinstitutionen für Partizipationsprozesse	niedrig	niedrig	niedrig

Tabelle 3: Ausprägung der Kategorien für Inclusiveness nach Dahl in den untersuchten Fällen

Andererseits ist ihr Engagement immer auch ein interessensteuert-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.

Die Werte sind dabei durchgehend niedrig – dies ist wenig überraschend, da zumindest in den Fällen 1 und 2 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 3 führt die formale Regulierung der Einbindung nicht-staatlicher AkteurInnen hingegen zumindest zu höherer Transparenz und etwas ausgewogeneren Partizipationsmöglichkeiten. Im folgenden eine Diskussion der Kategorien im Einzelnen:

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 AkteurInnen 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 AkteurInnen in staatliche Politikprozesse könnten auf nationaler Ebene Anleihen bei internationalen Organisationen wie der UN genommen werden (vgl. auch Sabel und Zeitlin 2008).

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.

Garantie vergleichbarer Partizipationsmöglichkeit verschiedener Gruppen

Was die Garantie vergleichbarer Partizipationsmöglichkeiten verschiedener Gruppen betrifft, so problematisiert die ECOSOC-Resolution in Fall I 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 AkteurInnen allerdings nicht einmal ein Thema, mit einem entsprechenden Übergewicht finanzstarker Interessensvereinigungen als Resultat.

Kontrollinstitutionen für Partizipationsprozesse

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; in der Folge ergeben sich auch kaum Anhaltspunkte für effektive Kontrolle ebendieser Einbindung.

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. 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. Dazu bietet sich eine Formalisierung des bisher informellen Lobby-Diskurses an: 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 bestehende 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 AuftraggeberInnen und vertretenen 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, Sascha / Otto, Kim (2009): *Der gekaufte Staat*. Köln.
- Botzem, Sebastian (2008): Transnational expert-driven standardisation – Accountability governance from a professional point of view. In: Graz, J.-C./Nölke, A. (Hrsg.): *Transnational Private Governance and its Limits*. London, 44–57.
- Botzem, Sebastian / Quack, Sigrid (2006): Contested Rules and Shifting Boundaries: International Standard Setting in Accounting. In: Djelic, Marie-Laure / Sahlin-Andersson, Kerstin (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]
- Coupe, Stuart / Lewins, Roger (2007): *Negotiating the Seed Treaty*. Rugby: Practical Action Publishing.
- Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*. Frankfurt/Main.
- Dahl, Robert (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. London.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York.
- Djelic, Marie-Laure / Sahlin-Andersson, Kerstin (Hrsg./2006): *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge (UK).
- 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, Niall (2003): *Politik ohne Macht*. München: dtv.
- Fraenkel, Ernst (1991): Strukturanalyse der modernen Demokratie. In: Fraenkel, Ernst (Hrsg.): *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt/Main, S. 326–359.
- Friedrich, Hajo (2005): Nebeneinnahmen im Zwielficht. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.01.2005.
- Gärtner, Andrea (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 [12.04.2009]
- GRAIN (Hrsg./2001): A disappointing compromise. In: *Seedling*, 18 (4), December 2001
- Guggenberger, Bernd (1984): An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. In: Guggenberger, Bernd / Offe, Claus (Hrsg.): *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*, Stuttgart: Opladen.
- Haas, Peter M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization*, 46 (1), 1–35.
- Heineke, Corinna (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, 141–163.
- Liese, Andrea (2009): Die unterschiedliche starke Öffnung internationaler Organisationen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Erklärungen der Institutionen- und Organisationstheorie. In: Dingwerth, Klaus / Kerwer, Dieter / Nölke, Andreas (Hrsg.): *Die Organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*. Baden-Baden, 189–210.
- Merkel, Angela (2007): Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des Europatages der Deutschen Wirtschaft. URL: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-30-rede-bkin-europatag.html> [12.04.2009]
- Mulvany, Patrick (2005): Corporate Control Over Seeds: Limiting Access and Farmers' Rights. In: *IDS Bulletin*, 36 (2), 68–73.
- Offe, Claus / Wiesenthal, Helmut (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.corporateeurope.org/docs/Letter_German_carmakers_to_EC_26_Jan_2007.pdf [12.04.2009]
- Roy, William G. / Parker-Gwin, Rachel (1999): How many logics of collective action? In: *Theory and Society*, 28, 203–237.

- Sabel, Charles F. / Zeitlin, Jonathan (2008): Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. *European Law Journal*, 14 (3), 271-327.
- Schmidt, Manfred (2000): *Demokratietheorien*. Stuttgart: Leske + Budrich/Opladen.
- Steffek, Jens / Kissling, Claudia (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, Franz (2008): *Baustelle Deutschland*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

