

## **Entscheidungsverfahren mit, durch und trotz Multistakeholder?**

Prof. Dr. Edda Müller, Vorsitzende von Transparency International

Deutschland

beim WZB-Mercator Forum Wissenschaft und Politik zum Thema

Politik im (Real-) Labor ? Partizipative und experimentelle Politikberatung

auf dem Prüfstand

Wissenschaftszentrum Berlin, 8. November 2017

---

Anrede,

ich muss gestehen, dass Dagmar Simon mich mit dem mir gestellten Thema: **Entscheidungsverfahren mit, durch und trotz Multistakeholder?** vor eine ziemliche Herausforderung gestellt hat. Als Praktikerin, die Multiakteursgruppen weniger zur Politikberatung als vielmehr zur Durchsetzung politischer Ziele und Programme selbst einberufen und genutzt hat, als Teilnehmerin der verschiedensten Beratungsgremien der Bundesregierung und als Mitglied einer veritablen Multistakeholdergruppe – der MSG EITI -, das ich zur Zeit bin, habe ich die Herausforderung gerne angenommen. Gereizt hat mich das Thema aber vor allem wegen der Frage, welche **Rolle und Bedeutung Multistakeholderverfahren für die staatliche Steuerungsfähigkeit und Qualität politischer Problembewältigung** haben.

Ich habe während meines Berufslebens verschiedene verwaltungspolitische **Leitbilder** zum Verständnis der Rolle des Staates bei der Steuerung und Bearbeitung von Problemen durchlebt. Meine berufliche Karriere begann Anfang der 1970er Jahre. Ich begleitete damals als Mitarbeiterin des Bundeskanzleramtes die Arbeiten der **Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform**. Die damalige Bundesregierung der sozial-liberalen Koalition wollte alles besser und dem „muddling through“ ein Ende machen. Leitbilder der Reformen waren der **„aktive Staat“ und die Fähigkeit zu „aktiver Politik“**. Probleme sollten frühzeitig erkannt und ganzheitlich bearbeitet werden. Dies sollte vor allem durch eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Strukturen und Instrumente von Regierung und Verwaltung geschehen. Als Helfer sah man in erster Linie die Wissenschaft. Das **WZB** verdankt nicht zuletzt dieser Zielsetzung seine Gründung und Existenz.

Abgelöst wurde diese Phase Ende der 70er Jahre vom Leitbild des **„schlanken Staates“**. **Bürokratieabbau** war die Devise. Bis in die 90er Jahre hinein beeinflusste dann die Politik der Europäischen Gemeinschaft den Umgang mit dem Leitbild vom „schlanken Staat“. Das „Primat der Politik“ für eine umfassende Zukunftsvorsorge wurde angesichts der Ausrichtung der Römischen Verträge auf die Herstellung des

Europäischen Binnenmarktes zunehmend - auch vorangetrieben von der Rechtsprechung des EuGH - vom „Primat der Ökonomie“ verdrängt. Fortgesetzt wurde dies mit der Liberalisierung von Märkten der Daseinsfürsorge. Die Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Staates und von Politik wurden im Wesentlichen auf die Setzung von Rahmenbedingungen und die Einrichtung von Kontrollbehörden wie zum Beispiel die Bundesnetzagentur begrenzt.

Ab Ende des 20. und Beginn des 21. Jahrhunderts haben wir nun den „**kooperierenden, moderierende Staat**“. Die Devise lautet: **Governance statt government**. Das Leitbild ist verbunden mit der Erwartung, „dass in Kooperation – wenn nicht Ko-Produktion – von Staat/Verwaltung und nicht staatlichen Akteuren eine Steuerung der Gesellschaft möglich ist“<sup>1</sup>.

Vorangetrieben wurde dies entscheidend von der internationalen Politik - insbesondere **den Vereinten Nationen**. Auslöser war vor allem das **Nachhaltigkeitskonzept** der Brundlandt-Kommission von 1987 sowie die Weltkonferenz Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro. Deren Agenda 21 forderte nicht nur die Staaten sondern alle Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft auf, ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten. Heute treibt die Agenda 2030 mit ihren 17 Oberzielen für Nachhaltigkeit die Entwicklung weiter voran.

Tatsache ist, dass die heutige Konjunktur von Multistakeholder-Prozessen von zwei Dingen maßgeblich beeinflusst wurde

- zum einen der abnehmenden Handlungs- und Steuerungsfähigkeit nationalstaatlicher Politik angesichts globaler und internationaler Verflechtungen und
- zum anderen dem Bemühen um Nachhaltigkeit, d.h. um eine kohärente Politik, bei der wirtschaftliche, soziale und ökologische Belange sowie die langfristige Folgen von Entscheidungen gleichermaßen berücksichtigt werden.

Zum **Aufbau meines Vortrags**:

Ich werde zunächst die **Typenvielfalt von Multiakteursforen** kurz skizzieren und den für mein Thema relevanten **Typus definieren**.

Dann an vier **Beispielen** die **typischen Merkmale und Arbeitsweise** von MSG beschreiben und.

im dritten Teil der Frage nachgehen, inwieweit **MSG die Qualität politischer Problembewältigung verbessern**.

---

<sup>1</sup> Kai Wegrich: Leitbilder politische Steuerung: Wandel, Kontinuität und Konkurrenz, Input-Papier für den Workshop „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform nach 40 Jahren – was kann Wissenschaft und Praxis heute lernen?“ der Gesellschaft für Programmforschung, 23. 6. 2017, S. 2

## (1) Vielfalt von Multistakeholder-Foren

Unterscheiden lassen sich im Hinblick auf ihre Nähe zu bzw. Ferne von Staat und Politik folgende Typen von Multistakeholdern

- Prozesse der **Selbstregulierung der Wirtschaft** auch als „**civil regulation**“ bezeichnet, bei denen einzelne Wirtschaftsbranchen im Kontext der CSR-Zielsetzung zusammen mit dem Handel und Vertretern der Zivilgesellschaft konkrete Standards für die Erstellung von Waren und Dienstleistungen verabreden sowie Verfahren zum Monitoring, zur Verifikation und ggfs zur Zertifizierung festlegen. Beispiele für solche Verhaltensregeln sind der Marine Stewardship - sowie der Forest Stewardship Council. Staat und Politik spielen in den Entscheidungsverfahren keine aktive Rolle.
- Zumeist in Multistakeholderdialogen entwickelten Instrumente zur **Transparenz, Information und Berichterstattung über verantwortungsvolles Verhalten von Unternehmen** zum Beispiel der Global Compact der Vereinten Nationen sowie der Deutsche Nachhaltigkeitskodex des Rates für nachhaltige Entwicklung (RNE). Staat und Politik sind auch bei dieser Form von Multistakeholderprozessen nicht direkt beteiligt. Am Beispiel des deutschen **CSR Umsetzungsgesetzes** lässt sich jedoch eine **Verrechtlichung solcher freiwilligen Instrumente** zeigen. Den Unternehmen wird im CSR Umsetzungsgesetz der Deutsche Nachhaltigkeitskodex des RNE als Muster für die verpflichtende Berichterstattung empfohlen.
- Näher an staatlichen Entscheidungsverfahren sind **Multistakeholder - Beratungsgremien**, wie das beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingerichtete **Nationale CSR Forum** und der vom Bundeskanzleramt eingesetzte **Rat für Nachhaltige Entwicklung**. Beide Gremien nutzt die Bundesregierung auch als „verlängerte Werkbank“ zur Mobilisierung von konkreten Nachhaltigkeitsinitiativen.
- Multistakeholdergruppen wie die **MSG EITI (Extractive Industries Transparency Initiative)** sind an staatlichen Entscheidungen direkt beteiligt. Entscheidungen können nur im Konsens aller Stakeholdergruppen, d.h. der Vertreter der öffentlichen Hand, der Vertreter der Wirtschaft sowie der Vertreter der Zivilgesellschaft zustande kommen.
- Zu den für das deutsche Regierungssystem besonders typischen **Multistakeholdergremien** zählen solche, **bei denen der Gesetzgeber oder Regierung und Verwaltung lediglich das Mandat, den Rahmen und die Regeln der Tätigkeit bestimmen und ihre Entscheidungsgewalt für bestimmte Regelungen vollständig abgegeben** haben. Beispiele sind die

## **Jury Umweltzeichen und der Gemeinsame Bundesausschuss zur Festlegung des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenkassen.<sup>2</sup>**

Für die Erörterung der Einflüsse von Multistakeholdern auf die Qualität politischer Problembewältigung habe ich die **Jury Umweltzeichen, den Rat für Nachhaltige Entwicklung, das Nationale CSR-Forum sowie die MSG EITI** ausgewählt.<sup>3</sup> Sie entsprechen einem Typus, der - so die Autoren einer vom D-EITI-Sekretariat vorgelegten Studie - „durch eine **gleichberechtigte, langfristige Kooperation zwischen den Akteurs-Gruppen (gekennzeichnet ist und auf der Überzeugung beruht), dass komplexe gesellschaftliche Herausforderungen ohne die Beteiligung der betroffenen gesellschaftlichen Akteure weder gelöst werden können, noch sollen.**“<sup>4</sup>

### **(2) Jury Umweltzeichen, Rat für Nachhaltige Entwicklung, Nationales CSR-Forum, MSG EITI**

Folgende Strukturmerkmale der Gremien werde ich näher betrachten:

- Anlass, Initiator und Zielsetzung,
- Berufungsverfahren,
- politische und rechtliche Vorgaben sowie
- Geschäftsordnungsregeln..

#### **Die Jury Umweltzeichen**

Der **Blaue Engel** – die Kennzeichnung für umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen - erfreut sich hoher Bekanntheit. Weitgehend unbekannt ist dagegen die **Jury Umweltzeichen** - das unabhängige Entscheidungsgremium für die Auswahl der Produktgruppen, die Festlegung der Anforderungen, Nachweise und Prüfverfahren zum Erhalt des Rechts auf Kennzeichnung einer Ware mit dem Blauen Engel

Die Jury Umweltzeichen ist vermutlich die älteste deutsche MSG. Sie wurde 1978 durch Beschluss des Bundesministers des Innern und der Umweltminister der Bundesländer geschaffen. Die Mitglieder der Jury werden alle drei Jahre vom

---

<sup>2</sup> Der Gemeinsame Bundesausschuss besteht aus drei unparteiischen Mitgliedern sowie Vertretern der Vertragsärzteschaft, der Vertragszahnärzteschaft, der gesetzlichen Krankenkassen und der Krankenhäuser. Fünf Vertreter von Patientenorganisationen nehmen an den Sitzungen aller Gremien ohne Stimmrecht jedoch mit Mitberatungs- und Antragsrechten teil. Die Einsetzung und Arbeit des G-BA beruht auf § 91 SGB V.

<sup>3</sup> Der Jury Umweltzeichen, dem CSR Forum und der MSG EITI gehöre ich an. Meine sechsjährige Mitgliedschaft im RNE liegt schon einige Jahre zurück.

<sup>4</sup> Carolina Höpfner, Martina Kampmann, Sven Biermann: Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP) für Deutschland. Potentiale, Herausforderungen und Anwendungsmöglichkeiten am Beispiel der „initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (D-EITI), hrsg. Sekretariat der Deutschen Extractive Industries Transparency Initiative, c/o GIZ, Bonn, Eschborn, Juni 2017, S. 5

Bundesumweltministerium im Einvernehmen mit dem Vorsitzland der Umweltministerkonferenz berufen. Der Jury gehören 14 Vertreter aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Handel, Verbraucher, Umwelt, den Kirchen, Kommunen, Wissenschaft und Medien an. Sie arbeiten ehrenamtlich. In der Jury arbeiten außerdem im zweijährigen Wechsel zwei Vertreter der Bundesländer mit.

Das Programm der Förderung umweltfreundlicher Produkte mit Hilfe einer Kennzeichnung war bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 enthalten. Unternehmen, die innovative Verfahren zur Verminderung von produktbezogenen Umweltbelastungen vorzuweisen hatten, sollten durch die Kennzeichnung ihrer Produkte für die Verbraucher erkennbar werden und somit einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Anbietern herkömmlicher umweltbelastender Produkte erhalten.

Angesichts des Eingriffs in das Marktgeschehen konnte der damals für den Umweltschutz zuständige BMI das **Ziel nur staatsfern**, d.h. mit Hilfe eines **unabhängigen, mit Vertretern aller gesellschaftlichen Bereiche besetzten nicht-staatlichen Entscheidungsgremiums** erreichen. Der BMI war überdies gegenüber den Vereinten Nationen in der Pflicht. Die UN hatten die **Nutzung des UN-Emblems für Umweltschutz** nur mit der Maßgabe gestattet, dass ein Missbrauch für kommerzielle Zwecke durch die Garantie eines unabhängigen, nichtstaatlichen Vergabeverfahrens ausgeschlossen wird.

Jedem Blauen Engel, den wir auf einer Ware zum Beispiel im Supermarkt, im Baumarkt oder beim Möbelkauf sehen, liegt daher ein von den Umweltministerien von Bund und Ländern politisch geregelt striktes Verfahren zugrunde: Das Umweltbundesamt zusammen mit einschlägigen Fachbehörden erarbeiten die fachlichen Anforderungen und machen Vorschläge an die Jury. Die Jury Umweltzeichen trifft die Entscheidung mit einfacher Mehrheit und die RAL gGmbH prüft die Anträge der Unternehmen auf Zeichennutzung und schließt die Nutzungsverträge. Die Jury Umweltzeichen tagt in nicht-öffentlicher Sitzung. Die Beschlüsse und Vergabegrundlagen sind öffentlich zugänglich, nicht aber die Sitzungsprotokolle.

### **Der Rat für Nachhaltige Entwicklung**

Der **Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE)** wurde 2001 erstmals auf Grundlage eines Kabinettsbeschlusses von der Bundesregierung berufen. Ihm gehören 15 Personen des öffentlichen Lebens an. Diese werden für eine Amtsperiode von drei Jahren von der Bundesregierung berufen. Zuständig für den RNE ist das Bundeskanzleramt. Die Geschäftsordnung des Rates postuliert hinsichtlich der Entscheidungen des Rates das Bemühen um Einstimmigkeit, schließt insofern Mehrheitsentscheidungen und Minderheitenvoten nicht völlig aus. Die Sitzungen des Rates sind nicht öffentlich.

Der Rat hat gegenüber der Bundesregierung in erster Linie eine Beratungsfunktion hinsichtlich der Fortentwicklung und Umsetzung der Deutschen

Nachhaltigkeitsstrategie. Er ist frei seine Themen und Aktionsformen zu wählen und kann der Bundesregierung konkrete Handlungsfelder und Projekte vorschlagen. Seine wohl größte Wirkung erzielt er durch das Initiieren von Aktionen und Gesprächskreisen auf allen politischen Ebenen – im Bereich der Bundesländer, Kommunen und im internationalen Raum sowie in Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft.

### **Das Nationale CSR-Forum**

2009 wurde das Nationale CSR-Forum vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales berufen. Ihm gehören 41 Vertreter aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, der Wissenschaft und Vertreter von Bundesministerien an. Der Vorsitz liegt beim BMAS. Aufgabe des Forums ist die Beratung der Bundesregierung bei der Weiterentwicklung der nationalen CSR-Strategie. Die Bedeutung des Nationalen CSR-Forums wurde in den letzten Jahren durch Impulse aus der internationalen Politik deutlich erhöht. Es sind die **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die Leitsätze für multinationale Unternehmen der OECD**, die eine besondere unternehmerische Sorgfaltspflicht entlang der Lieferkette postulieren sowie die **CSR-Politik der EU** mit den Richtlinien zur CSR-Berichterstattung. Typisches Merkmal all dieser Initiativen ist einerseits die staatliche Schutzpflicht und andererseits der geringe Grad an Verbindlichkeit gegenüber den Unternehmen. Unternehmen sollen sich freiwillig verpflichten, Sorgfaltspflichten wie die Achtung der Menschenrechte sowie die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards bei ihrer Wirtschaftstätigkeit einzuhalten.

In zwei Arbeitsgruppen soll die konkrete Ausgestaltung vereinbart werden. Die Mitte 2016 eingesetzte **Arbeitsgruppe zum „Berliner CSR-Konsens zu Unternehmensverantwortung in Wertschöpfungs- und Lieferketten“** konnte bis heute keinen konsensfähigen Entwurf vorlegen. Die **zweite Arbeitsgruppe** wurde erst im Sommer 2017 eingesetzt. Sie soll die Arbeiten zum **Nationalen Aktionsprogramms** vom Dezember 2016 begleiten, mit dem Deutschland die **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** umgesetzt hat. Ein detailliertes Arbeitsprogramm liegt noch nicht vor.

Grundlage für die Arbeiten im Rahmen des CSR-Forums ist das Konsensprinzip, die Nicht-Öffentlichkeit der Beratungen sowie die ehrenamtliche Arbeit aller Interessenvertreter. Für die Erweiterung des Teilnehmerkreises ist ein einstimmiger Beschluss des CSR-Forums erforderlich.

### **Multi-Stakeholder-Gruppe D-EITI**

Ein typisches Produkt internationaler Politik ist die MSG EITI. Die Initiative wurde beim Weltgipfel Umwelt und Entwicklung 2002 in Johannesburg erstmals vorgestellt. Inzwischen wird sie von 52 Ländern umgesetzt. Anlass und Zweck der Initiative war die Bekämpfung der Korruption in Ländern mit Rohstoffreichtum, die zugleich zu den ärmsten Ländern der Welt gehören. Die beteiligten Länder verpflichten sich freiwillig

zur Offenlegung der mit der Rohstoffgewinnung verbundenen Finanzströme. Im Juli 2014 beschloss die Bundesregierung, EITI auch in Deutschland umzusetzen. Zuständig wurde das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Hinsichtlich des Verfahrens, der Berufung und Besetzung der MSG war der BMWi an strikte Regeln und Vorgaben des Internationalen EITI-Board<sup>5</sup> gebunden. Das 2015 vom BMWi eingerichtete Gremium ist paritätisch mit Vertretern der öffentlichen Hand, der Wirtschaft und Zivilgesellschaft besetzt. Die Auswahl der nicht-staatlichen Akteure erfolgte nicht durch den BMWi sondern in autonomer „**Selbstorganisation**“. Auf Seiten der Zivilgesellschaft war dies wegen des Fehlens eines Dachverbands, der für alle zivilgesellschaftlichen Organisationen hätte sprechen können, nicht einfach. Der BMWi half sich indem er informell Transparency International Deutschland bat, die Sondierung und Auswahl vorzunehmen. Weitere Vorgaben sind das Konsensprinzip für alle Beschlüsse der MSG sowie die Einhaltung international vereinbarter EITI-Standards<sup>6</sup>. Zu den in Deutschland praktizierten Regeln gilt auch die ehrenamtliche Tätigkeit der MSG-Mitglieder, was die Mitwirkung der Vertreter der Zivilgesellschaft erschwert. Alle offiziellen EITI-Dokumente werden veröffentlicht. Arbeitspapiere und Sitzungsprotokolle sind hiervon ebenso ausgenommen wie bestimmte Unternehmensdaten.

Die deutsche MSG EITI hat mit der Fertigstellung des ersten Berichts, der Ende August 2017 dem Osloer EITI-Sekretariat zugeleitet wurde, ihre Feuerprobe erfolgreich bestanden. Auf Seiten der Wirtschaftsvertreter war die größte Herausforderung, dass berichtende Unternehmen bereit sein mussten, auf ihr Steuergeheimnis zu verzichten. Angesichts der mit dem Bilanzrichtlinie-Umsetzungsgesetz (BilRUG) 2015 eingeführten gesetzlichen Berichtspflicht für rohstoffgewinnende Unternehmen über ihre Zahlungen an staatliche Stellen mussten in der MSG keine Grundsatzstreitigkeiten ausgetragen werden. Für die Vertreter der Zivilgesellschaft waren aber gerade diese gesetzlichen Pflichten ein Problem. Sie wollten einen EITI-Bericht mit einem deutlichen **Mehrwert**. Der Bericht sollte sowohl einen Beitrag zur Weiterentwicklung der internationalen EITI-Standards leisten, als auch eine nationale rohstoffpolitische Diskussion befördern, die ökologische und soziale Aspekte sowie Alternativen zur Nutzung fossiler Energieträger umfasst.

Es ist gelungen in den Kontextteil des ersten deutschen EITI-Berichts derartige Informationen aufzunehmen. Dies gilt für das Kapitel zum Beitrag erneuerbarer Energien sowie Erläuterungen zu naturschutzrechtliche Eingriffsregelungen, Subventionen und steuerliche Begünstigungen. Da die Aufnahme dieser Themen in den Bericht in der MSG durchaus umstritten war, kann hieran die vorteilhafte Wirkung des Konsensprinzips festgemacht werden. Dies gelang nur, weil keine Seite den Zwang zum Konsens als Drohmittel und zur Erpressung von Zugeständnissen eingesetzt hat sondern beide Seiten bereit waren, Kompromisse zu schlucken.

---

<sup>5</sup> <https://eiti.org/document/standard>

<sup>6</sup> S. EITI-Standard 2016, [www.eiti.org](http://www.eiti.org)

### (3) Können Multistakeholder-Foren die Qualität politischer Problembewältigung verbessern?

Multistakeholder-Foren werden positive Beiträge für mehr demokratische Beteiligung und Partizipation in der repräsentativen Demokratie zugesprochen. Es wird aber auch die Gefahr gesehen, dass die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung schwieriger und die Tendenz zur Perspektivlosigkeit und Verzicht auf politische Führung gefördert wird. Beide Annahmen lassen sich nicht abstrakt bestätigen oder verwerfen. Ich werde deshalb anhand meiner Beispiele der Frage nachgehen, ob Multistakeholder-Foren einen Beitrag liefern können, die politische und gesamtgesellschaftliche Fähigkeit zur Bewältigung von Problemen sowie zur Erreichung langfristiger Ziele zu verbessern. Oder anders gesagt, ob sie helfen, Probleme vorausschauend, ganzheitlich, gemeinwohlorientiert und wirksam zu bearbeiten und zu lösen.

Ich werde Phänomene, die in der Politikwissenschaft als häufige Mängel des politischen Prozesses beschrieben wurden, zur Messlatte machen und versuchen folgende Fragen zu beantworten:

1. Können Multistakeholder-Foren angesichts der **Politikverflechtung** und vielfachen Vetopositionen im staatlichen, supranationalen und internationalen Entscheidungsprozess helfen, die Gefahr der Stagnation zu überwinden?
2. Können sie die **Tendenz zur Fragmentierung politischer Entscheidungsprozesse** abmildern? Mehr „Positivkoordinierung“ im Sinne ganzheitlicher, sektorübergreifender Lösungen bewirken oder die „Negativkoordination“ (F.W. Scharpf), d.h. das Ausklammern und Vertagen von Problemlösungen verstärken?
3. Führen sie zu mehr Demokratie durch eine **gleichberechtigte Interessenbeteiligung**. Sind sie insofern ein **Mittel gegen negative Erscheinungen von Lobbyismus**?
4. Sind sie geeignet, die **Chancengleichheit zivilgesellschaftlicher Akteure** im politischen Prozess zu verbessern?
5. Erhöhen sie die **Transparenz** des politischen Prozesses oder werden nur zusätzliche Zirkel für einen größeren Kreis von Insidern geschaffen?

Allen vier Beispielen kann man attestieren, dass sie **Problemkomplexe bearbeiten, die der Nationalstaat durch Gebote und Verbote allein nicht adäquat regeln kann**. Mit der Einbeziehung der Betroffenen aus Wirtschaft und Gesellschaft kann er zum Teil seine Ohnmacht kompensieren, für eine Veränderung des gesellschaftlichen Klimas sorgen und eventuell Entscheidungen vorbereiten, die bei einer Veränderung des Zeitgeistes und der politischen Rahmenbedingungen eine Durchsetzungschance erhalten.

**Wirksamkeit und Erfolg von Multiakteurs-Gremien** lassen sich erst nach einer längeren Zeitdauer beurteilen. Positiv ist die Bewertung der fast 40 jährigen Arbeit der Jury Umweltzeichen. Ihre Beschlüsse haben bewirkt, dass eine Reihe von



produktbezogenen Umweltproblemen durch die Mobilisierung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen vom Markt verschwunden ist. Wo der Wettbewerb allein nicht ausreichte haben sie vielfach den Weg für die Durchsetzung verbindlicher produktbezogener Regelungen auf Ebene der EU gebahnt.

Allen übrigen Gremien und insbesondere dem RNE würde ich jenseits rascher Erfolge in der Sache bescheinigen, dass sie mit ihrer Arbeit komplexe Probleme auf der **politischen Tagesordnung halten** und durch Diskussionsrunden auf allen Ebenen, in den verschiedensten Politikfeldern und Interessenbereichen das **Bewusstsein für die Notwendigkeit von Veränderungen wecken**.

Ein Beitrag zur **Überwindung der Fragmentierung** politischer Entscheidungsprozesse ist möglich. Die Jury Umweltzeichen bietet vielleicht auch wegen der Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen hierfür ein Beispiel. Die Tendenz zur Negativkoordination, zur Verteidigung des status quo, zu langwierigen ergebnislosen Verhandlungen und mitunter einer **Einigung auf kleinstem gemeinsamen Nenner** ist jedoch ebenso – insbesondere beim Nationalen CSR-Forum - erkennbar.

Multiakteurs-Foren bieten im konkreten Fall durchaus die Chance zu mehr **Demokratie und Partizipation** sowie eine gleichberechtigte Interessenbeteiligung. Die Vorteile sind allerdings allein auf die jeweilige Verhandlungssituation bezogen, eine Ausstrahlung auf das generelle politische Klima und die Gesellschaft kann ich nicht erkennen. Bei der Jury Umweltzeichen gehört die Dominanz von Umweltinteressen zum politischen Programm. Bei den Gremien RNE, CSR-Forum sowie MSG EITI lässt sich ein Interessengleichgewicht vor allem am Stil der Diskussionen und Auseinandersetzungen festmachen. Man hört sich die jeweilige Meinung an, gewinnt hierdurch vielleicht mehr Verständnis für die Position der anderen Seite und ist zu Zugeständnissen bereit soweit sie der eigenen Seite nicht zu viel „kosten“. Eine Alternative zu negativen Erscheinungsformen des Lobbyismus könnten sie erst dann darstellen, wenn „große, kontroverse Themen“ etwa der Zeitpunkt des Ausstiegs aus der Kohle und des Verbrennungsmotors in Multiakteurs-Foren beraten und entschieden würden.

Potentiell bieten Multiakteurs-Foren der **Zivilgesellschaft** die Chance, auf gleicher Augenhöhe mit Wirtschaftsvertretern und Experten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft an den Verhandlungstischen zu sitzen. Das notwendige Fachwissen ist bei vielen NGO vorhanden, nicht aber die notwendigen personellen und materiellen Ressourcen. Finanzielle Hilfen, die in einzelnen Fällen bereitgestellt werden, können angesichts der Konkurrenz um beschränkte Mittel den Zusammenhalt der zivilgesellschaftlichen Akteure beeinträchtigen. Generell birgt die Bewerbung um die Mittel die Gefahr, zu Stakeholdern 2. Klasse degradiert zu werden.

Unabhängig vom Ressourcenproblem zwingen Stakeholderdialoge und Multiakteurs-Entscheidungsverfahren die zivilgesellschaftliche Gemeinschaft zur Stärkung des Zusammenhalts sowie der Koordinationsmechanismen untereinander. Eine

Herausforderung ist die Abkehr von geübten Arbeitsweisen, dem Umgang mit **Transparenz** zur Mobilisierung der Öffentlichkeit. Auch die Verhandlungen zwischen nicht-staatlichen Stakeholdern sind auf geschützte Räume angewiesen, um Vertrauen aufzubauen und Kompromisse möglich zu machen.

Multistakeholdergremien sind daher nur **eingeschränkt in der Lage, die Transparenz des politischen Prozesses zu erhöhen.**

## **Fazit**

Die mit dem **Governance Leitbild** verbundene Erwartung, dass der „kooperierende, moderierende Staat“ gemeinsam mit nicht staatlichen Akteuren seine Steuerungsaufgaben besser wahrnehmen könne, ist in Deutschland – anders als in manchen Ländern mit schwach ausgebildeten staatlichen Institutionen – nüchtern zu beurteilen. Die bisherige Praxis der Bundesregierung zeigt, dass sie Multiakteurs-Foren vor allem einsetzt, um ihrer nationalen Verantwortung im Nachhaltigkeits-Prozess gerecht werden zu können<sup>7</sup>. Ich sehe derzeit nicht die Gefahr, dass die Bundesregierung Steuerungs- und Führungsaufgaben für Themen, für die sie selbst Entscheidungskompetenzen hat, dem Ausgang institutioneller Multistakeholder-Verhandlungen überlässt. Sie nutzt dieses Instrument nicht erst in jüngster Zeit – wie das Beispiel der Jury Umweltzeichen zeigt – um eigene Handlungsbeschränkungen zu überwinden.

Für überzogen halte ich die Erwartung, Multistakeholder-Foren wären generell in der Lage, die Qualität politischer Problembewältigung zu verbessern.

Negativkoordination, Ausklammern und Vertagen von strittigen Punkt ist auch hier die Regel. Schnelle Erfolge sind angesichts der Zahl der Beteiligten (150 beim Textilbündnis) und der Komplexität einzelner Materien nicht zu erwarten.

Dennoch sind Multiakteurs-Foren für **unsere Demokratie wichtig**. Sie sind hervorragende Stätten für „**policy learning**“ im Sinne von Sabatier<sup>8</sup>. Sie helfen Freund-Feind-Bilder abzubauen, das Wissen und Verständnis für die Sichtweise und Interessen der jeweils anderen Seite zu verbessern und Vertrauen zu schaffen, ohne das eine friedliche Gesellschaft auf Dauer nicht existieren kann..

Ich danke für ihre Aufmerksamkeit.

---

<sup>7</sup> Vgl. EITI-Studie, a.a.O., S.5

<sup>8</sup> Vgl. Paul A. Sabatier/Hank C. Jenkins: Policy Change and Learning. N Advocacy Approach, Westview Press, 1993

