

2 Methodik der Untersuchung

2.1 Der Policy-Fall: Das „neuartig“ verfasste Klimaschutzgesetz 2015

2.1.1 *Das Gesetzgebungsvorhaben*

Zum Nachvollzug des zivilgesellschaftlichen Einflusses auf die Policy-Entscheidungen wird in der Arbeit ein Abgleich der Einflussbemühungen und des zivilen Inputs mit dem amtlichen Output, soweit einsehbar, sowie eine Untersuchung des Prozessverlaufs vorgenommen.

Einen für die Fragestellung besonders relevanten und, wie bereits im Vorhinein absehbar, in hinreichendem Maße nachvollziehbaren Policy-Fall stellt das seit 2011 entstehende Klimaschutz- bzw. Klimawandelgesetz Chinas dar. Das 2015 zu erlassene Klimaschutzgesetz soll in einem neuartigen, „demokratischen“ Policy-Prozess entstehen. In ihm sollen für China neuartige „partizipative“ bzw. „deliberative“ Prozeduren erprobt werden.⁶⁰ Die vorliegende Arbeit untersucht daher das tatsächliche Ausmaß dieser Offenheit.

Die Formulierung des Rahmengesetzes wurde der NGO „Center for Legal Assistance to Pollution Victims“ als formeller Teil der China University for Political Science and Law übertragen. Im März 2011 forderte die staatliche Planungskommission (National Development and Reform Commission, NDRC) alle interessierten Mitglieder der Gesellschaft auf, Vorschläge zur Formulierung des Gesetzes zu unterbreiten. Die Planungskommission trat zudem mit der Bitte um substantielle Vorschläge an das NGO-Netzwerk China Civil Climate Action Network heran, deren Mitgliedsorganisationen gemeinsam einen Entwurf für das Gesetz unterbreiteten. Anschließend wurde durch die NDRC und die China University for Political Science and Law eine Reihe von Newslettern veröffentlicht, in denen jeweils substantielle Beiträge von NGOs, aus der staatsunmittelbaren sowie der universitären Forschung und der Bevölkerung vorgestellt wurden. Die ebenfalls von Seiten staatlicher Think Tanks und universitärer Forschungs-

60 Vgl. Environmental and Natural Resource Law Institute, China University of Political Science and Law (Hg.) (2011a) und folgende Ausgaben.

institute eingereichten substantiellen Vorschläge bzw. Gesetzesentwürfe wurden dabei nicht von vornherein bevorzugt im Prozess berücksichtigt. Entgegen den ursprünglichen Verlautbarungen ist der Gesetzgebungsprozess bislang nicht abgeschlossen, doch das umgesetzte Maß an prozeduraler Offenheit und flankierende Nebenverfahren und Pilotprojekte erlauben der Arbeit eine Analyse und Gewichtung des NGO-Einflusses auf den Gesamtprozess.⁶¹

Ob das Gesetz letztendlich lediglich einen Rahmen für offizielle klimapolitische Statements und die Ziele des aktuellen Fünf-Jahres-Plans setzt, den die Provinzregierungen in der Implementierung beliebig ausfüllen können, oder ob es verpflichtende Regelungen zur Emissionsminderung und Energieeinsparung enthalten wird, ist bislang offen. Beide Möglichkeiten werden von verschiedenen Entwürfen vertreten; welche sich letztendlich innerhalb der NDRC durchsetzen wird, stellt den zentralen Auseinandersetzungspunkt zwischen Umweltgruppen und Teilen der staatlichen Wissenschaft auf der einen Seite und den staatsunmittelbaren Think Tanks mit Teilen der staatlichen Bürokratie auf der anderen Seite dar. Auch die Staatsmedien legen sich noch nicht fest.⁶² Sollten sich NGO-Positionen im endgültigen Gesetz wiederfinden – seien es Schlüsselformulierungen oder etwa Emissionswerte –, wäre somit ein starker Indikator für ein Ankommen der chinesischen Zivilgesellschaft in der Klimapolitikformulierung gefunden.

2.1.2 *Die Akteurskonstellation des Policy-Falles*

Es folgt eine schematische Aufstellung der bereits angeführten sowie weiterer in den Untersuchungsprozess involvierter Akteure, nach gesellschaftlichen Sektoren angeordnet. Im Rahmen der Fallstudie wurden ihre jeweiligen Beiträge, Aktivitäten und substantiellen sowie prozeduralen klimapolitischen Vorstellungen analysiert.

61 Vgl. NDRC 2014, S. 42 f. Das Renewable Energy Law, die Novellierung des Luftverschmutzungsgesetzes oder der nationale Adaptionplan sind ebenfalls unter NGO-Beteiligung entstanden und bis auf den Adaptionplan bereits ausgefertigt. Da es sich dabei allerdings nicht um gleichermaßen transparente Prozesse handelte, boten sie sich nicht zur Inklusion in die Fallstudie an. Die Arbeit kommt dennoch auf diese Fälle zu sprechen.

62 Ein Artikel von China Daily zitiert gleichberechtigt beide Einschätzungen. Dies ist bereits indikativ für eine verbesserte Rolle der Zivilgesellschaft im Agenda-Setting, denn die progressivere Position wird dort durch einen ehemaligen WWF-Direktor vertreten. Vgl. die englischsprachige Version eines amtlichen Xinhua-Artikels: China Daily: „People Invited to Share Their Climate change Ideas“, 22.3.2011, von China Climate change Info-Net.

Zentrale Akteure der vorliegenden Forschungsarbeit zur chinesischen Klimapolitik		
Zivilgesellschaftliche NGOs	Zweigstellen internationaler NGOs	Greenpeace East Asia Oxfam Hong Kong WWF China Natural Resources Defense Council The Nature Conservancy Global International
	domestische NGOs	Chinese Association for NGO Cooperation Institute for Environment and Development Greenovation Hub Center for Legal Assistance to Pollution Victims Shan Shui Conservation Center
Wissenschaft	universitäre Forschung	Tsinghua-Universität (CDM Research & Development Center, NGO Research Center, Law School) China University for Political Science and Law (Center for Legal Assistance to Pollution Victims)
	staatliche Think-Tanks	Chinese Academy of Sciences Chinese Academy of Social Sciences (Law Institute) Energy Research Institute (NDRC)
	internationale Forschungsk Kooperationen	China Council for International Cooperation on Environment and Development Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
Regierungsinstitutionen	Nationaler Volkskongress (Komitee zum Schutz von Umwelt und Ressourcen) Politische Konsultativkonferenz des Chinesischen Volkes Staatsrat (Büro für Angelegenheiten der Gesetzgebung) National Development and Reform Commission (Climate Change Department) Climate Change Leading Group Provinzregierungen und provinzielle Development and Reform Commissions Ministry for Environmental Protection Ministry of Finance China Meteorological Administration State Electricity Regulatory Commission	
internationale Akteure	Britisches Foreign Office (Strategic Funds Programme) Schweizerische Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit Heinrich-Böll-Stiftung Peking	

Tab. 1: Wesentliche beteiligte Akteure im Entstehungsprozess des Klimawandelgesetzes
 Nähe Erläuterungen folgen in den empirischen Grundlagenkapiteln.

2.2 Methodische Probleme der Erforschung von Wandel

Die Erforschung von Prozessen politischer Öffnung stößt auf methodische Schwierigkeiten, die sich beim Nachvollzug von Policy-Prozessen in etablierten Regulierungsverfahren nicht in vergleichbarem Ausmaß stellen.

Die meisten gängigen Methoden der Politikwissenschaft sind nach Migdal aufgrund ihrer „Strenge“ auf „gefrorene Zustände“ ausgelegt. Wandelsituationen, Prozesse der Neuaushandlung gesellschaftlich-staatlicher Arbeitsteilung und der Positionen staatlicher und anderer Akteure können mit ihnen nur schwer erfasst und analysiert werden: „The presentation of highly stylized pictures in which the action is frozen, in which we are presented with static independent variables [oder, nach Migdal, einem Schlüsselmoment, der die weitere Entwicklung dominiert] ... bearing the weight of causality places far too restrictive blinders on students of comparative domination and change.“⁶³ Existierende Methoden etwa der politischen Ökonomie, des Rational-Choice-Ansatzes oder die strukturelle Analyse verleiteten zur Suche nach einer solchen „one-way causality“, da sie die „explanatory power“ unabhängiger Variablen wie des institutionellen Arrangements überbetonten und dabei Transformationen im laufenden politischen Prozess ignorierten.⁶⁴

In Staaten, die noch nicht den Organisationsstand westlicher Demokratien erreicht haben, ist zudem meist der Datenzugang eingeschränkt. Regierungsstatistiken sind oftmals unzuverlässig, es werden weniger grundlegende Dokumente oder Materialien veröffentlicht.⁶⁵ Der *State-in-Society*-Ansatz Migdals, auf dem die theoretischen Grundlagen der Arbeit beruhen, betont eine Fokussierung auf die Prozesse anstelle der politischen Ergebnisse, des regulatorischen *Output* bzw. seiner Auswirkungen. Ein politischer Prozess, so die Annahme Migdals, verändert dynamisch die verschiedenen beteiligten Gruppierungen, ihre Ziele und die politischen Regeln, die sie vorantreiben wollen. Interaktion bedingt somit eine permanente Rekonstruktion des Staates wie auch der Gesellschaft: „The state continually morphs.“⁶⁶ Mittels Process Tracing lassen sich Entscheidungsprozesse jedoch hinreichend wirklichkeitsgetreu erfassen und für die anschließende Analyse aufbereiten, auch hinsichtlich ihrer prozeduralen und transformativen Implikationen.

63 Migdal 2001, S. 24; 37. S. ebenfalls bereits Mitchell 1991. Vgl. ähnlich bei Hofem/Heilmann 2013, S. 201.

64 Migdal 2001, S. 24, 250.

65 Vgl. Migdal 2001, S. 203.

66 Migdal 2001, S. 23.; ebd. ff.

2.3 Verwendete Analysemethoden

2.3.1 *Process-Tracing*

Die Erstellung eines qualitativen historischen Narrativs

Die Partizipationsforschung weist im Vergleich zu anderen Forschungsthemen eine Vereinzelung bzw. Heterogenität der beobachtbaren Phänomene auf. Dies bedingt nach Grunenberg eine geringe Standardisierbarkeit und ein ebenso geringe quantitative „Befragbarkeit“ des Untersuchungsgegenstandes.⁶⁷ Auch nach Corell und Betsill ist die qualitative Analyse bei Fragestellungen in Bezug auf Prozessabläufe (makro-)quantitativen Verfahren vorzuziehen: „We believe that precise quantification is futile and would only create a false impression of measurability for a phenomenon that is highly complex and intangible.“⁶⁸

Die institutionellen Rahmenbedingungen und Prozesse, die zur Formulierung klimarelevanter Policies führen, wurden daher mittels *Process Tracing*, dem qualitativen Nachvollzug politischer Prozesse nach George und Bennett untersucht, das als analytische Methode für die Frage nach Einflusskonstellationen in einzelnen Fällen besonders geeignet ist.⁶⁹ Im *Process Tracing* werden kausale Verbindungen zwischen beobachtbaren Ergebnissen und ihren Ursachen ermittelt und in möglichst kleine, nachvollziehbare Einzelschritte aufgelöst, für die wiederum nach beobachtbarer Evidenz gesucht wird. So entsteht ein Abbild eines kausalen Mechanismus⁷⁰, der zwischen den Prozessvoraussetzungen oder unabhängigen Variablen und den abhängigen Variablen als Prozessauswirkung oder -Ergebnis wirkt.⁷⁰ Dabei wird keine der quantitativen empirischen Auffassung entstammende „Messung“ der partizipativen Qualität des Untersuchungs-

67 Vgl. Grunenberg 2011, S. 46. Vgl. ähnlich Beach/Pedersen (2013; 2011).

68 Corell/Betsill 2008, S. 32. Auch sprachlich verwendet die Arbeit eine Begrifflichkeit, die die qualitative Methodik der Fallstudie unterstreicht, anstatt aus den Naturwissenschaften abgeleitete quantitative Dimensionen zu implizieren. So wird der Begriff von ‚Beobachtbarkeit‘ der ‚Messbarkeit‘ vorgezogen; in Hinblick auf die schwer nachvollziehbare Wirksamkeit von Policy-Entscheidungen in der Klimapolitik der Begriff der ‚Ambition‘ dem der ‚Effizienz‘; der klimapolitische ‚Output‘ der klimapolitischen ‚Performanz‘; anstelle einer ‚Messung‘ wird ein ‚Nachvollzug‘ unternommen. Vgl. ebd.

69 Vgl. George/Bennett 2005, S. 206 ff.

70 Vgl. Beach/Pedersen 2013; 2011; George/Bennet 2005, S. 206 f. Zur Unterscheidung eines kausalen Mechanismus⁷⁰ von einer fallspezifischen intervenierenden Variablen S. Falleti/Lynch 2009, S. 1145.

fallendes vorgenommen, sondern der Grad des Einflusses der fokussierten zivilgesellschaftlichen Akteure bestimmt, sowohl anhand von Merkmalen der prozeduralen Offenheit als auch von Eigenschaften des substantiellen Outputs. Das Process Tracing als Analysemethode basiert nach Gerring auf einer singulären Auswertung des jeweils verfügbaren Materials und der jeweils deutlichsten auffindbaren Evidenz aus.⁷¹

Zur Analyse der Einflusskonstellationen in der chinesischen Klimapolitik wurde untersucht, ob vormals schwache Akteure wie die ökologischen NGOs neue Einflussspielräume auf die Klimapolitik gewinnen konnten und ob somit unter dem Druck ökologischer Notwendigkeiten oder durch den Einfluss der internationalen Kooperation eine Öffnung der politischen Sphäre stattfindet – ob Klimapolitik als neues Aufgabenfeld nach innen auf das gesellschaftliche System zurückwirkt und eventuelle Veränderungen im klimapolitischen *Output* somit, regimeunabhängig, von einer Pluralisierung der Interessenäußerungen bedingt werden.

Der Policy-Fall des Klimaschutzgesetzes ist, wenn auch noch nicht abgeschlossen, so jedoch bereits hinreichend weit fortgeschritten, dass sich eindeutige Aussagen über die formulierten Untersuchungsgesichtspunkte treffen und belegen lassen.⁷² Einen klaren Startpunkt ergibt zudem die Anmeldung von Bedarf an einem Klimaschutzgesetz durch die Politische Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes im Jahr 2007.⁷³ Wie Falleti und Lynch⁷⁴ ausführen, ist bei identifizierbaren Start- und Endpunkten eines zu untersuchenden Policy-Prozesses die Bildung eines historischen Narrativs eine geeignete Analysegrundlage. Die Arbeit stellt daher eine nachvollziehende Ablaufbeschreibung des Policy-Falls auf, die seine Auswertung unter dem Gesichtspunkt der NGO-Aktivitäten und ihrer Auswirkungen sowie die Bewertung ihres Einflusses möglich macht – ebenso wie die Beantwortung der theoretisch fundierten Frage nach den Ursachen für die festgestellten Entwicklungen und ihre transformativen Auswirkungen.

71 Vgl. Gerring 2007, S. 173. Ein Vergleichsfall zur Gewichtung der empirischen Ergebnisse wird somit nicht benötigt.

72 Der Untersuchungsfall hatte sich während der Untersuchung als hinreichend dicht erforschbar und in Hinblick auf die partizipativ ausgerichtete Fragestellung als geeignet bestätigt.

73 Aus Gründen des beschränkten Bearbeitungszeitraumes der Dissertation wurden neue klimapolitische Entwicklungen ab September 2013 wiederum nicht mehr in die Arbeit aufgenommen; eine Beschlussfassung des Klimawandelgesetzes selber lag bis zur Einreichung der Arbeit nicht vor. Seit August 2014 wird innerhalb der NDRC ein erster offizieller Entwurf diskutiert, der jedoch bislang nicht veröffentlicht wurde (vgl. NDRC 2014).

74 Falleti/Lynch 2009, S. 1154.

Die Entscheidung über den vertieft zu untersuchenden Policy-Fall fiel nach Fertigstellung der Grundlagenkapitel in der Vorbereitung des Feldaufenthalts. Bis dahin wurde eine breite Forschungsperspektive gewählt, die einen Überblick über das gesamte klimapolitische Feld in China und die Entwicklung der Rollen und Spielräume für NGOs darin umfasste. Zunächst wurden aus der vorhandenen wissenschaftlichen Literatur für die bisherige erfolgreiche Entwicklung der ENGOs wichtige Faktoren für ihre Etablierung und für die bisherigen erfolgreichen Aktivitäten und ‚Einnisungen‘ in der Umwelt- und Klimapolitik ermittelt.

Theorieüberprüfung

Am aktuellen Policy-Fall des Klimawandelgesetzes lässt sich im Process Tracing das theoretische Modell der Arbeit überprüfen, das allgemeinere Aussagen über Tendenzen zur zivilgesellschaftlichen Partizipation unter den politischen Rahmenbedingungen in der chinesischen Klimapolitik macht und bereits empirischen Rückhalt aus bestehenden Studien zur Entwicklung der NGOs in China besitzt. Zunächst erfolgte im folgenden Kapitel mit den theoretischen Grundlagen der Arbeit eine deduktive Hypothesenbildung aus diesen Theorien heraus, für deren einzelne kausale Schritte empirische Evidenz ermittelt wurde.⁷⁵

Nach Lieberthal, auf den das hier angewandte theoretische Modell eines fragmentierten autoritären Staates zurückgeht, besitzt die Erforschung von politischer Dezentralisierung oder Zentralisierung drei Dimensionen: die Integration von Werten, die strukturelle Verteilung von Ressourcen und Macht, und Prozesse der Entscheidungsfindung und Implementierung, die im Fokus des Modells stehen.⁷⁶ Der im Process Tracing verwandte Forschungsleitfaden greift daher auf die von Walk aufgestellten sieben Ansatzpunkte für eine Analyse partizipativer *Governance*⁷⁷ zurück:

- Beteiligte Gruppen: Identifizierung der einbezogenen Stakeholder und der angewandten Auswahlkriterien
- Einfluss auf Entscheidungen: Identifizierung der administrativ ausgeübten oder eingeräumten Befugnisse

75 Vgl. Beach/Pedersen 2013; 2011.

76 Lieberthal 1992, S. 6 f. S. ausführlich dazu in den theoretischen Grundlagen der Arbeit.

77 Walk 2008, S. 118 f.

- Zielkonflikte: Einschätzung der Transparenz der jeweils verfolgten Ziele und abschätzen der inhaltlichen Spannungen
- Machthierarchien: Identifizieren der Interessenhierarchien und der zugrundeliegenden Stakeholderhierarchie
- Spannungsfeld der Aktionsformen: Ermittlung des Rahmens der gesellschaftlichen Auseinandersetzung im vorliegenden Politikfeld von konfrontativ bis konsensorientiert
- Gesellschaftliches Lernen: Aufspüren von ablaufenden gesellschaftlichen bzw. politischen Lernprozessen und Veränderung der hergebrachten politischen Sichtweisen
- Entwicklung demokratischer Prozesse: Einschätzung des Beitrags zur Pluralisierung der politischen Herrschaft

Diese einzelnen Teile eines kausalen Mechanismus⁷⁸ besitzen für sich genommen noch keine erklärende Funktion; mit Beach und Pedersen sind sie stattdessen als integrale Teile oder „Zahnräder“ einer „Maschine“ aufzufassen, die das Prozessergebnis oder erklärungsbedürftige Prozessmerkmale erklären kann.⁷⁸

Das Variablengefüge

Da die Arbeit nach Einflussbeständen und eingeräumten Gelegenheiten zur Partizipation fragt, ergibt sich ein Variablengefüge, das auf die prozedurale Dimension des Prozesses abzielt: Als abhängige Variable wird der substantielle und prozedurale Einfluss von NGOs auf die Klimapolicy-Formulierung gesetzt, als unabhängige Variablen die herrschenden Zugangsbedingungen sowie Ressourcen von „Verhandlungsmacht“ im Policy-Prozess. NGO-Aktivitäten und -Strategien finden sich als Ergebnisbedingung sowie als resultierende Folge der herrschenden Rahmenbedingungen auf beiden Seiten des Variablenmodells.

Von diesen Kategorien wurden zunächst empirisch fassbare Begriffe ermittelt, die im Folgenden vorgestellt werden. Als ein Modell für Interaktion leiteten sie die Operationalisierung der Forschungsfragen und der Theorieüberprüfung an.

78 Beach/Pedersen 2013; 2011; vgl. Falletti/Lynch 2009, S. 1147.

2.3.2 Das Interaktionsmodell der Fallstudie als Ausschnitt des Policy-Cycle

Die Einfluss-Analyse für die gewählte Fallstudie erfolgt nach Evidenzkriterien und Einflussindikatoren, die sich aus den ‚Verdachtsmomenten‘ der Grundlagenkapitel über konsultative Abläufe und Einflussressourcen ergeben. Das der Arbeit zugrundeliegende Verständnis für Vorgehensweisen der chinesischen NGOs in der domestischen Interaktion folgt – induktiv⁷⁹ – Zhao und auf seiner Argumentation aufbauenden jüngeren Arbeiten.⁸⁰ Die Arbeit verwendet das im Folgenden vorgestellte Analyseraster nach Corell und Betsill.⁸¹



Abb. 1: Ausschnitt des Policy-Cycle für den Fall des Klimawandelgesetzes (Edgar Voß, nach Corell/Betsill 2008)

⁷⁹ Vgl. Beach/Pedersen 2013; 2011.

⁸⁰ Zhao 2004; P. Schröder 2011; wie ausführlicher in der Abhandlung des Forschungsstandes zur NGO-Entwicklung beschrieben.

⁸¹ Corell/Betsill 2008; Corell/Betsill 2001.

Dabei wird hier das auch von Betsill und Corell verwendete Modell des Policy-Cycle zugrunde gelegt, das einen politischen Prozess als eine Abfolge einander bedingender Teilschritte aufschlüsselt, die schließlich zur Regulierung auf einem Politikfeld führt bzw. einzelne politikfeldspezifische Lösungsansätze, *Policies*, generiert.⁸²

Da für jeden dieser Teilabschnitte empirisches Material gewonnen werden konnte – wie bereits im Vorfeld der Feldphase ersichtlich wurde –, ist mithilfe dieses Schemas auch die meist nicht einsehbare ‚*Black Box*‘ der autoritären Entscheidungsfindung im politischen Systems Chinas⁸³ zu einem der Arbeit zweckdienlichen Grad aufschlüsselbar geworden.

Eine Definition von NGO-„Einfluss“ in Abgrenzung zur „Macht“

Übliche Forschungsfragen versäumen nach Corell und Betsill, einen klaren Begriff von Einfluss zu definieren. Die aus vielen empirischen, oftmals episodischen Studien zur Entwicklung von Umwelt-NGOs in China folgenden Schlüsse zugunsten vorliegenden NGO-Einflusses⁸⁴ sind oftmals hinterfragbar, da keine Basis vorliegt, um zu prüfen, ob die vorgelegte Evidenz tatsächlich einen politisch manifesten Einfluss misst. Ein erforschbarer Begriff von ‚Einfluss‘ ist schwer zu definieren, ohne ihn vom verwandten Konzept der ‚Macht‘ abzugrenzen. Macht wird etwa im Forschungsfeld der Internationalen Beziehungen als staatliche Macht definiert, die etwa einen anderen Staat zu einer ansonsten unterlassenen Handlung bzw. Unterlassung veranlasst⁸⁵ oder als Fähigkeit, einen erwünschten Effekt zu erzielen, auch gegen widerstrebende andere Akteure.⁸⁶ Typische Indikatoren für staatliche Macht wären das Bruttosozialprodukt, Bevölkerungsgröße, Kapazitäten zur Projektion militärischen Zwangs oder internationales Prestige. ‚Einfluss‘ wird nur selten scharf dagegen abgegrenzt. Corell und Betsill folgen Cox und Jacobsen⁸⁷, wenn sie Einfluss als Modifikation des Verhaltens eines Akteurs durch das eines anderen auffassen, als eine relative Eigenschaft, die sich – im Gegensatz zu ‚Macht‘ – aus dem Verhältnis zwischen Akteuren ergibt und sich nicht notwendig permanent durch ‚Macht‘-Verfügung

82 S. etwa May/Wildavsky (Hg.) 1978.

83 Vgl. die Arbeit Köllners (2012) zur Untersuchung politischer Konstellationen hoher Opazität.

84 näher dazu im Kapitel zur bisherigen Entwicklung der chinesischen Umwelt-NGOs.

85 etwa bei Holsti 1988 (übernommen von Corell/Betsill 2008).

86 etwa bei Nye 1990 (übernommen von Corell/Betsill 2008).

87 Cox/Jacobsen 1973, vgl. Corell/Betsill 2008.

ausüben lässt. Somit lassen sich auch für NGOs und ihnen artverwandte Organisationen ein Einflussbegriff finden und Grundlagen für ihn benennen.⁸⁸

Auch nichtstaatliche Akteure verfügen über bestimmte Ressourcen, die ihnen in multilateralen Verhandlungen Einfluss gewähren. Etwa Organisationen der Privatwirtschaft besitzen signifikante ökonomische Ressourcen, die zur Erreichung einer politischen Vorstellung wichtig sein können. Zivilgesellschaftliche Organisationen – des Dritten Sektors zwischen Staat und Wirtschaft – besitzen ebenfalls aus Sicht der Forschung relevante Ressourcen, so etwa im Bereich des Fachwissens technologischer und ökologischer Natur, etwa zu Emissionshandelssystemen, Emissionssenkern und Markterfahrungen mit Technologien erneuerbarer Energien. Die Bereitstellung von Wissen kann somit als Strategie der Einflussnahme bezeichnet werden.⁸⁹ In internationalen Umwelt-Verhandlungen nutzen NGO-Vertreter oftmals wissenschaftliche oder nur lokal erfahrbare Wissensressourcen, um das Verhalten staatlicher Akteure zu beeinflussen oder etwa ihre Interessendefinitionen in einem Problemzusammenhang zu verändern. Insbesondere im Umweltbereich sind die Themen oftmals von hoher sozioökonomischer und naturwissenschaftlicher Komplexität. Die verschiedenen möglichen Problemlösungswege erfordern wiederum oftmals ein hohes Maß an technologischem oder volkswirtschaftlichem Sachverstand. Daher wenden sich Entscheidungsträger bei der Auswahl zwischen verschiedenen Policy-Optionen oftmals um Rat an NGOs. Die Bereitstellung von Expertenwissen erhöht die wahrgenommene Legitimität der NGO-Teilhabe an Aushandlungsprozessen, und die Annahme der Wissensbeiträge durch die eigentlichen Entscheidungsträger kann einen gewissen Einfluss der NGO auf die zu fällende politische Entscheidung bedeuten.⁹⁰

Kommunikation als erfassbare Form der Einflussnahme

Die meisten Untersuchungen der Einflussnahme von NGOs fokussieren sich auf die internationalen Klimaverhandlungen und dabei hauptsächlich auf die prozedurale Analyse von NGO-Aktivitäten, da der ausgeübte NGO-Einfluss auf die Verhandlungsergebnisse selbst schwer feststellbar ist. Somit ist letzterer nur indirekt messbar, und die Validität der Forschung, für größere Zusammenhänge oder Fall-Cluster jenseits der beschriebenen Einzelfälle zu sprechen, noch nicht hinreichend entwickelt. Ähnliches gilt auch für den Bereich der domestischen

88 Corell/Betsill 2008, S. 21 ff.

89 Vgl. Corell/Betsill 2001, S. 87; Corell/Betsill 2008, S. 22 f.; vgl. Keck/Sikkink 1998.

90 Corell/Betsill 2008, S. 23.

Umweltpolitik-Formulierung. NGOs können ihre expertischen Ressourcen jedoch durch eine Reihe von beobachtbaren „Taktiken“ in Einfluss auf Policy-Entscheidungen übersetzen.⁹¹

Zunächst wäre die Überzeugung der politischen Entscheidungsträger von den Standpunkten der eigenen Organisation durch Informationsangebote anzuführen. Nach David Knocke kann Einfluss „... be said to have occurred ,when one actor intentionally transmits information to another actor that alters the latter’s actions from what would have occurred without that information“.⁹² Eine weitere NGO-Taktik bilden die Androhung oder die Durchführung von nicht-gewalttätigen Protest- und Beeinträchtigungsmaßnahmen gegen ,unkooperative‘ Regierungen. Viele internationale NGOs etwa wenden in der Klimapolitik die Strategie eines ,*blaming & shaming*‘ an, wobei publikumswirksame Aktionen während internationaler Klimaverhandlungen oder nach der Nicht-Erfüllung vorangegangener Zusagen öffentliche Aufmerksamkeit herstellen sollen.⁹³ NGOs können ebenfalls mit einer Störung des Wirtschaftslebens oder wirtschaftlicher Aktivitäten drohen; die massiven Einbußen für den Ölkonzern Shell vor der geplanten Versenkung der ausgedienten Ölplattform ,Brent Spar‘ 1995 durch den Boykott seitens der von Greenpeace mobilisierten Konsumenten stellen ein anschauliches Beispiel für die Verwundbarkeit gegen öffentlichkeitswirksame Kampagnen dar.

Einflussnahme tritt somit auf, wenn ein Akteur mit dem Ziel der Verhaltensänderung mit einem anderen Akteur des Prozesses kommuniziert: „For the purpose of this project, we argue that influence occurs when one actor intentionally communicates to another so as to alter the latter’s behavior from what would have occurred otherwise.“⁹⁴ Kommunikation tritt zu großen Teilen informell und nicht unbedingt dokumentiert auf. Auch individuelle Statements einzelner Bürokraten sind daher wertvolle Wissensquellen für den Nachvollzug einer Prozessbeteiligung von NGOs.

Diese Definition von Einfluss wurde von Corell und Betsill für die Anwendung auf eine bestimmte politische Arena – die internationalen Umweltverhandlungen – aufgestellt. In der vorliegenden Arbeit wird sie auf die domestische Ebene der Policy-Entscheidungen übertragen.

91 Vgl. im Folgenden Corell/Betsill 2008, S. 23 ff.; vgl. etwa Zhao 2004, M. Schröder 2007, Economy 2004, McBeath/Leng 2006.

92 Knocke 1990, S. 3; zitiert nach Corell/Betsill 2001, S. 87.

93 Ein Beispiel wäre hierfür der „Fossil of the Day“-Award des NGO-Verbundes Climate Action Network, der während der Weltklimagipfel der UNFCCC täglich humorvoll an Teilnehmer der Klimaverhandlungen verliehen wird, die aus Sicht der NGOs wenig konstruktiv mitwirken; s. <http://www.climateactionnetwork.org/fossil-of-the-day>.

94 Corell/Betsill 2008, S. 24.

Analytische Evidenz für Einflussnahme

Evidenz zu intentionaler Kommunikation und Prozessteilnahme der NGOs stellen folglich einerseits deren Aktivitäten dar – was NGOs unternahmen, um Informationseinspeisung zu ermöglichen. Ein weiteres evidentes Merkmal stellt der Zugang dar – welche Gelegenheiten sich NGOs zur Teilnahme am Prozess boten und welchen Schranken sie unterworfen waren. Ein weiteres Merkmal sind die vorhandenen Ressourcen – welche Verhandlungs‘masse‘ NGOs aufbringen konnten, wie etwa wissenschaftliche Expertise, gesellschaftliche Mobilisierung, informelle Kanäle, Protektion und internationale Kooperation.

Evidenz für eine Beeinflussung des Akteursverhaltens ergibt einerseits die *Output*-Dimension des Prozesses, das Maß der substantiellen Zielerreichung durch NGOs. Hierbei muss die Einschränkung berücksichtigt werden, dass sich NGO-Ziele im Prozess ändern können, oder tatsächliche Ziele taktisch hinter Maximalforderungen kleiner erscheinen. Andererseits drückt sich das Verhalten der entscheidenden Akteure ebenfalls in der prozeduralen Dimension aus – ob eine Prägung des Prozesses, der Agenda oder des Blickwinkels der Handelnden durch NGOs stattgefunden hat.⁹⁵

Da für jeden Prozessbeobachter das Risiko besteht, Korrelation für Kausalität zu halten, muss der Forscher kausale Verbindungen herausarbeiten, indem vor allem Ablauf- und Kommunikationseinblicke gewonnen werden, etwa anhand von Experteninterviews. Ein möglichst detailliertes, dokumentengestütztes Process-Tracing überprüft die Tragfähigkeit der aufgefundenen Evidenz für den Einfluss der NGOs; Kommunikationsereignisse dienen als Indikator für einen Versuch zur Einflussnahme. Entlang fallspezifischer Hypothesen wird ein detaillierter Narrativ konstruiert. Bei geeigneter Daten- und Dokumentenlage erfolgt eine zusätzliche Gegenprobe mittels eines kontrafaktischen Szenarios zum Ausschalten alternativer Erklärungen, die die Einflussnahme alternativer Akteure bzw. das Fehlen der NGO-Beteiligung durchspielen.⁹⁶

Aufgrund des begrenzten Dokumentenzugangs, jedoch auch der sprachlichen Barriere sowie des eingeschränkten Zugangs zu den Trägern der staatlichen Seite des Prozesses ist der Einbezug einer Netzwerk- bzw. Diskursanalyse

95 Vgl. Corell/Betsill 2008.

96 Die kontrafaktische Analyse besitzt zwei Funktionen: Die Identifikation von NGO-Einfluss, wo er nicht direkt sichtbar wird und die Aufdeckung von Situationen, in denen der NGO-Einfluss sich andeutet, ähnliche Ergebnisse jedoch auch ohne NGOs zustande gekommen wären. Bedingt durch die vielen Schwierigkeiten einer Analyse mittels kontrafaktischem Szenario sollte hierbei eher ein ergänzender, beiläufiger („casual“) Ansatz gewählt werden; vgl. George/Bennett 2005.

Perspektive auf NGO-Einflussnahmeversuche:	Intentionale Kommunikation / Teilnahme der NGOs an der Policy-Formulierung	Verhalten der Staatsseite/ Zielerreichung
Forschungsschritt: Auffinden von Evidenz für NGO-Einfluss auf zwei Dimensionen von ‚Einflussnahme‘		
Einordnung der Daten in Evidenzfelder:	Aktivitäten: - Wie kommunizierten NGOs mit den staatlichen Akteuren?	} Output: - Enthält die finale Regelung Text aus Entwürfen von NGOs? - Reflektiert das Gesetz NGO-Ziele oder Prinzipien? Prozess: - Diskutierten die Entscheider Probleme auf Initiative von NGOs (oder verwarfen von NGOs kritisierte Optionen)? - Konnten NGOs Begriffe für den Diskurs neu prägen? - Prägten NGOs die Positionen von Schlüsselakteuren?
	Zugang: - Welche Gelegenheiten zur Kommunikation mit den politischen Entscheidern boten sich NGOs?	
	Ressourcen: - Welche Quellen von Verhandlungs‘macht‘ nutzten NGOs in der Kommunikation mit den staatlichen Akteuren?	
Datenquellen:	Primärtexte: Entschlussentwürfe, Besprechungsberichte, offiz. Regierungsstatements, amtliche Medienberichte, finale Regelungsformulierung; NGO-Lobbying-Material, NGO-Newsletter; Medien-Veröffentlichungen von NGO-Vertretern Interviews: Regierungsfunktionäre, NGO-Vertreter, Beobachter aus Wissenschaft und politischen Stiftungen Prozessbeobachtung: Teilnahme des Autors an Arbeit der NGO IED in der Klimapolitik	
Forschungsschritt: Analyse der Evidenz von NGO-Einfluss auf politische Entscheidungen		
Methodik:	Process Tracing der Teilnahme Welche kausalen Mechanismen verbanden NGO-Aktivitäten und Kommunikation mit mutmaßlichen Einfluss-Merkmalen?(narrativ)	kontrafaktisches Szenario Wäre ein anderes Ergebnis der Rechtssetzung denkbar, wenn NGOs keinen Input geliefert und nicht versucht hätten, Einfluss auszuüben?(Dokumentenspur)

Tab. 2: Framework für die Analyse von NGO-Einflussnahme mit Kausalitätsannahmen (nach: Corell/Betsill 2008; schematisch angepasst an den domestischen Policy-Prozess.)

in den analytischen Teil der Arbeit nicht möglich. Die Arbeit geht stattdessen den für Zugangsmöglichkeiten zum politischen Apparat entscheidenden privaten und professionellen Verbindungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft durch gezielte Nachfragen im Experteninterview nach, zusätzlich gestützt durch eine Auswertung der aktuellen empirischen Literatur zur Arbeit von Umwelt-NGOs in China.

In der Einflussanalyse soll zunächst festgestellt werden, ob eine Einflussnahme und ein Einspeisen von Expertise von NGOs in der Gestaltung des klimapolitischen Falles feststellbar sind. Nach Corell und Betsill werden die folgenden Indikatoren für eine gezielte Informationseinspeisung verwendet:

- Die von NGOs unternommenen Aktivitäten, um gezielt Informationen einzuspeisen – sowohl schriftlich als auch mündlich, formell und über persönliche Kontakte
- Die Zugangsmöglichkeiten, die Gelegenheiten zur Informationseinspeisung mit sich brachten
- Die Ressourcen, die NGOs einbringen konnten und die Informationen, Stellungnahmen oder Forderungen Gehör verschafften

Tabelle 2 stellt ein darauf basierendes Analyseschema für die Einflussnahme durch NGOs dar, das hier verwendet werden soll. Es wird zudem bereits ein Überblick über die zu verwendenden Quellentypen gegeben.

Die Möglichkeit einer Einflussbeurteilung

Die anschließende Bewertung des Einfluss erfolgt – ebenfalls deskriptiv – nach folgendem Schema, das sich an die Untersuchung des NGO-Einflusses von Corell und Betsill anlehnt. Es listet mögliche Teilerfolge für die aufeinanderfolgenden Abschnitte des Policy-Cycle auf und überprüft die aufgestellten Hypothesen der Arbeit. Statt ‚gemessen‘ zu werden, wird der Einfluss von NGO-Teilnehmern im Prozess bewertet, indem die verschiedenen gewonnenen Evidenztypen zusammengeführt werden.⁹⁷

97 Ein Vergleich mit den Einflussleveln anderer Akteursgruppen, etwa aus der Wirtschaft, ist jedoch durch den Zuschnitt der Analysemethode nicht abgedeckt. Vgl. Corell/Betsill 2001, S. 90.

Auswertungsschritt: Beurteilung des NGO-Einflusses nach gewonnener Evidenz			
Einflussindikator	Verhalten der politischen Entscheider ...	... verursacht durch NGO-Kommunikation?	Gradueller NGO-Einfluss?
Prozess: issue framing	Wie wurde das Problem vor dem Policy-Prozess aufgefasst? Gab es einen Wechsel in der Auffassung im Laufe der Regelungssuche?	Was taten NGOs, um dieses Verständnis/ Auffassung hervorzu- bringen, durchzusetzen?	(inwiefern vorliegend?)
Prozess: agenda setting	Wie kam der Regelungs- bedarf auf die politische Tagesordnung? Welche spezifischen Aspekte/ Optionen wurden erörtert oder ver- schwanden wieder? In welchen Begrifflich- keiten wurden spezifische Punkte behandelt?	Was unternahmen NGOs, um die A- genda zu beeinflus- sen? Was, um den Sprachgebrauch beeinflussen?	
Prozess: Positions- findung von Schlüs- selakteuren	Was waren anfängliche Positionen von Schlüssel- aktoren? Veränderten einige staatliche Akteure ihre Haltung während des Prozesses?	Was unternahmen NGOs, um die Posi- tionen von Schlüs- selakteuren zu ver- ändern?	
Output: Finale Regelung – prozedu- rale Bestimmungen	Schafft die Regelung neue Institutionen, um NGO-Einbindung in zu- künftigen Entscheidungs- prozessen zu erleichtern? Erkennt die Regelung NGOs eine Rolle in der Implementierung zu?	Was taten NGOs, um diese prozeduralen Veränderungen zu unterstützen?	
Output: Finale Regelung – inhalt- liche Bestimmungen	Reflektiert der Policy- Output im Text NGO- Positionen über notwen- dige Antworten auf den Klimawandel?	Was taten NGOs, um diese substanziellen An- liegen zu fördern?	

Tab. 3a: Schema zur Beurteilung des NGO-Einflusses (nach Corell/ Betsill 2008; angepasst an den domestischen Policy-Prozess)

Schlüsselindikatoren der Einflussbewertung gliedern die zuvor gewonnene und analysierte Evidenz: Veränderte Positionen von Schlüsselakteuren, die Mitwirkung von NGOs am *Agenda Setting* und am *Issue Framing*, die Teilhabe im Gesetzgebungsprozess für den Regulierungsprozess; sowie für den *Regelungsooutput* die prozeduralen Regelungen des Gesetzes und seine inhaltliche Bestimmungen. Insbesondere für letztgenanntes Merkmal steht zu erwarten, dass NGO-Ziele im *Output* wiederzufinden zwar möglich ist; Formulierungen aus NGO-Positionen direkt übernommen vorzufinden, ist jedoch nur in sehr eingeschränktem Maße erwartbar.

Wesentlich sind jedoch für Beurteilung des NGO-Einflusses – in Begriffen von hohem, mittlerem und niedrigem Einfluss – mögliche Verhaltensänderungen als Resultat ihrer Aktivitäten. Einerseits ist der Effekt auf den Aushandlungsprozess zu ermitteln: wurde das Anliegen auf die Agenda gesetzt durch NGO-Beiträge? Konnten durch sie neue Aspekte des Problems eingebracht werden? Konnte ein spezifischer Jargon durch NGO-Beiträge kreiert werden, der die Diskussion beeinflusste? Konnten NGOs das Problem mit-*framen*? Andererseits ist die Zielerreichung beim *Output* durch NGOs festzustellen: Enthält der Beschluss bzw. das Prozessergebnis Text aus NGO-Forderungen oder -Vorschlägen? Reflektiert er Positionen von NGOs oder Wissen, das erst NGOs in den Prozess einspeisten?

NGO-Einfluss ware ...	niedrig	moderat	hoch
Beschreibung	NGOs nehmen am Prozess teil, aber ohne den Prozess zu formen oder das Ergebnis zu beeinflussen	NGOs nehmen teil und haben einigen Erfolg, den Prozess zu gestalten, beeinflussen jedoch das Ergebnis nicht.	NGOs nehmen teil und haben einigen Einfluss auf die Gestaltung des Prozesses. Der Effekt dieser Teilhabe kann mit dem Ergebnis verknüpft werden.
Evidenz	NGOs üben Aktivitäten aus, um die Verhandlungen zu beeinflussen. NGOs erzielen kein ‚ja‘ bei den Einflussindikatoren.	NGOs üben Aktivitäten aus, um die Verhandlungen zu beeinflussen. NGO-Einfluss wurde für einige oder alle Prozess-Indikatoren bestätigt.	NGOs üben Aktivitäten aus, um die Verhandlungen zu beeinflussen. NGO-Einfluss wurde für einige oder alle Prozess-Indikatoren bestätigt. NGO-Einfluss wurde für einige oder alle Output-Indikatoren bestätigt.

Tab. 3b: Vorgaben zur Auswertung des NGO-Einflusses (nach Corell/Betsill 2008; 2001; vgl. zur Anwendung etwa Corell/Betsill 2008, S. 38)

Der hier zugrunde gelegte Ausschnitt des Policy-Cycle wurde jedoch für die Anwendung auf den chinesischen Kontext erweitert. Das konventionelle Modell des Policy-Prozesses, das in den Rechtswissenschaften, der Volkswirtschaftslehre und der Politikwissenschaft weit verbreitet ist, geht von einer Implementierung des Regulierungs-*outputs* nach der Policy-Analyse, der Formulierung einer Beschlussvorlage und Ausfertigung als Gesetz aus. Sebastian Heilmann führt hingegen aus, dass in China teilweise großangelegte Experimente mit konkurrierenden regionalen oder policyfeldspezifischen Lösungsansätzen diese Implementierung zunächst vorwegnehmen – und später in die Formulierung eines durchsetzungsfähigeren, robusteren Policy-Entwurfs münden. So können auch Wechsel in der bisherigen politischen Praxis gegen politische und bürokratische Hemmnisse durchgesetzt werden.⁹⁸ Diese ‚Prä-Implementierung‘ stellt für diese Arbeit auch einen wesentlichen Teil des Policy-Prozesses zur Formulierung des Klimaschutzgesetzes dar.

2.4 Datenerhebung und Feldforschung

Mit der Wahl eines Policy-Modells für die Fallstudie wurde auch der Datenbedarf festgelegt. Zur Vermeidung eines Durschlagens von Voreingenommenheit des Forschenden, etwa in der Indikatorenwahl oder Fehlinterpretation von Daten, wurde eine Methodentriangulation vorgenommen und eine zusätzliche „Einbettung“ in der Feldforschung angestrebt, deren Ziel war, so viele verschiedene Quellen wie möglich zu benutzen.⁹⁹ Die Feldforschung,¹⁰⁰ das Führen von Interviews mit Prozessteilnehmern und das Gewinnen eines Dokumentenzugangs griffen so ineinander.

2.4.1 Vorab:

China-spezifische Probleme der Feldforschung und Datenerhebung

Die politikwissenschaftliche Erforschung und Analyse ‚informeller‘ Institutionen wie des zivilgesellschaftlichen Einbezugs trifft bei autoritären Systemen auf eine besondere Problemlage. Die Forschung zu Systemen politischer Herrschaft hat zwar reichhaltiges empirisches, anschauliches Material zur Welt außerhalb der

98 Vgl. Heilmann 2008; May/Wildavsky (Hg.) 1978.

99 Vgl. George/Bennett 2005, Kapitel 11.

100 Heberer/Senz (Hg.) 2004; S. unten.

demokratischen Sphäre produziert. Teilweise jedoch sind Regime – als Set formaler und informeller Institutionen – in autoritären Staaten analytisch oder forschungspraktisch nur schwer zu handhaben. Die Identifikation informeller Praktiken kann sich schon allgemein nicht auf in Dokumenten kodifizierte Regeln wie Verfassungen, Gesetze oder Regularien stützen; in autoritären Staaten ist eine zusätzliche Opazität gegeben, wie Patrick Köllner ausführt: „Ob sozialwissenschaftliche Forschung überhaupt innerhalb der betreffenden Länder möglich ist, auf welche Bereiche sich diese ggf. [sic] erstrecken kann und welche Methoden dabei umsetzbar bzw. erfolgversprechend sind, muss fallspezifisch beantwortet werden.“¹⁰¹

Die in China üblichen informellen Merkmale von politischer Lösungsfindung bestehen, wie von Köllner aufgezeigt, oftmals auf „inter-subjektiv geteilten“ Beziehungsstrukturen und prozeduralen Modi, die oftmals nur den beteiligten „Insidern“ vertraut sind. Viele politische Prozesse besitzen nichtöffentlichen Charakter und stellen die Politikwissenschaft vor große Herausforderungen.¹⁰²

Schon die Erforschung von institutionell klar fassbaren, etablierten bürokratischen Fachlinien der chinesischen Regierung wird dadurch eingeschränkt, dass ausländische, Forschern nicht zu sämtlichen hierarchischen Ebenen des politischen Systems Zugang gewährt wird. Insbesondere jedoch die für die Policy-Forschung äußerst relevanten *Leading Groups*, in denen je nach Politikfeld die administrativen „Fäden“ zusammenlaufen, besitzen einen Charakter von Informalität und sind, ähnlich wie das Politbüro der Kommunistischen Partei, der Forschung nicht zugänglich. Gleiches gilt, dank eben dieses opaken Charakters des chinesischen politischen Systems, auch für die operationalen Prozeduren, was die Kooperationen der entscheidenden Gremien mit anderen Akteuren einschließt.¹⁰³ In ausgesuchten Untersuchungsbereichen kann jedoch bereits das Zusammenspiel informeller und formaler Strukturen analysiert werden, wie etwa die zahlreichen deskriptiven Veröffentlichungen der letzten Jahre zu verschiedenen Bereichen zivilgesellschaftlichen Engagements zeigen.¹⁰⁴

In der Feldforschung der Arbeit konnte eine wünschenswerte ‚Einbettung‘ bei einer domestischen NGO sichergestellt werden, wo der Autor eine relativ hohe

101 Köllner 2012, S. 24. Als extremes Beispiel führt Köllner Nordkorea an, wo trotz erwartbarer hoher Prävalenz informeller Verhaltensweisen – hier: innerhalb der Partielite – die Forschungsbedingungen vor Ort kaum hinreichenden Einblick in die Verfahrens- und Beziehungsstrukturen ermöglichen dürften. Vgl. ebd., S. 5; 22 f.

102 Köllner 2012, S. 15; S. 24 f. Vgl. die Beiträge in Heberer/Senz (Hg.) 2004.

103 Vgl. Lieberthal 1992, S. 4 f.; Köllner (2013, S. 15 f.) führt aus, dass insbesondere über Gestalt und Funktionen des Politbüros und dessen ständigen Komitees nur mangelhaft verifizierbares bzw. wenig allgemeingültiges Wissen existiert.

104 etwa Zhao 2004, Yang 2005, Tsai 2006, Li Yanyan 2011.

Offenheit erfuhr, die sich auch auf die in verschiedenen Projekten mit ihr kooperierenden staatlichen, wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure ausdehnte. Einerseits bringt eine solche Einbettung stets die Gefahr einer mangelnden Distanz der Arbeit zum Gegenstand mit sich;¹⁰⁵ andererseits blieb dabei der Zugang zur Staatsseite eingeschränkt.

Manche der Experteninterviews konnten zudem nur im informellen Rahmen durchgeführt werden, und eine Aufnahme wurde teilweise explizit untersagt. In anderen Fällen waren Gespräche nur in Anwesenheit weiterer Personen derselben staatlichen Einrichtung möglich, deren Funktion nicht eindeutig geklärt wurde und die eventuell den Gesprächspartner wiederum beobachteten. In einigen Fällen liegen somit nur schriftliche Aufzeichnungen des Gesprächs vor; im anderen, wie auch etwa im Fall von Telefoninterviews, ist es durchaus möglich, dass die Antworten des Interviewpartners nur teilweise seine tatsächlichen Einschätzungen widerspiegeln. Zu diesen Interviews konnten über ihre Verwendung nur mündliche Vereinbarungen geschlossen werden; um die Anonymität der Gesprächspartner zu wahren, werden ihre Aussagen anonymisiert, teilweise auch die institutionelle Zuordnung in der Arbeit nicht eindeutig angegeben. Ähnliches trifft auf einige Dokumente zu, die dem Forscher nur zur informellen Verwendung überlassen wurden und deren Erkenntnisse zwar in die Arbeit einfließen, jedoch nicht direkt mit ihnen unterlegt werden können.

2.4.2 *Das Experteninterview*

Zum Expertisebegriff der Arbeit

Empirisch stützt sich die Arbeit nicht nur zur primären Wissensgenerierung, sondern ebenso zur Strukturierung der Recherche nach Dokumentenbeständen auf Gespräche mit Experten der chinesischen Klimapolitik und Teilnehmern des zu untersuchenden Policy-Falles.¹⁰⁶ Mit Letzteren wurde ein auf den Untersuchungsfall fokussiertes Leitfadeninterview durchgeführt, in dem im Vorhinein aufgestellte, aus den Hypothesen abgeleitete Fragen aufgeklärt werden konnten. Thesen und Aussagen aus dem Dokumentenkörper und dem Forschungsstand lieferten zunächst Anhaltspunkte für das interviewspezifische Untersuchungsinteresse und mündeten durch fallspezifische Fragen in die Evozierung einer

¹⁰⁵ Vgl. Köllner 2012.

¹⁰⁶ Vgl. Meuser/Nagel 2009.

‚Erzählung‘ der Gesprächspartner, die deren ‚expertisches‘ Wissen oder Erfahrungen als Teilnehmer des Untersuchungsprozesses strukturiert widerspiegelt.¹⁰⁷

Die Interviews werden qualitativ ausgewertet, an inhaltlichen Gesichtspunkten orientiert und dienen so der analytischen Aufbereitung verifizierter bzw. durch den Dokumentenkörper verifizierbarer Aussagen über den Prozessablauf und dessen partizipative Merkmale. Eine etwa in der Soziologie übliche, auf eine Generalisierung hinzielende Untersuchung von Relevanzstrukturen, impliziten Motivationsbeständen und ‚persönlicher‘ Einflüsse auf das institutionelle Verhalten wird nur insofern berührt werden, als die politischen Entscheidungen hinsichtlich Einbezug bzw. Teilnahme verschiedener Akteure am Policy-Prozess beleuchtet werden sollen.¹⁰⁸ In der gewählten Perspektive und unter der vorliegenden Fragestellung sind, in Worten von Bogner und Menz, nicht die Experten selbst „Gegenstände der Untersuchung; diese fungieren vielmehr als Informanten in Bezug auf die eigentlichen Forschungsobjekte.“¹⁰⁹ Diese Einschränkung spiegelt lediglich die in der Politikwissenschaft vorliegende Präferenz für „entpersonalisierte“ Zugänge zum Forschungsgegenstand¹¹⁰ wider.

Als ‚Expertenwissen‘ soll in dieser Arbeit mit Meuser und Nagel¹¹¹ ein Sonderbestand an Wissen verstanden werden, der vom Alltagswissen getrennt vorliegt und sich aus beruflicher bzw. ehrenamtlicher Tätigkeit oder wissenschaftlicher Qualifikation – die jeweils in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Untersuchungsfeld stehen – speist. In Rückgriff auf Gorden definieren Meuser und Nagel als zur Erforschung eines Policy-Prozesses geeignete ‚Experten‘ Personen „... who are active in community affairs regardless of their position in the social status system“.¹¹² Als Teil einer vormaligen Welt von ‚Gegenexpertise‘ und alternativer Öffentlichkeit sind policyfeldspezifische Fachleute und Akteure aus der Zivilgesellschaft, etwa NGOs, mittlerweile von der Wissenschaft als legitime Träger von Expertise und expertischer Erfahrung anerkannt, auch wenn, und:

107 Das Experteninterview ist, obwohl auch diese persönlichen Erfahrungen abgedeckt werden, nicht biographisch orientiert. Weder die individuelle Karriere noch etwa der Prozess der Akquise des Expertenwissens berühren die Fragestellung der Arbeit direkt; lediglich kooperative Erfahrungen mit Trägern staatlicher Macht in Zusammenhang mit der Klimapolitik oder die ‚Biographie‘ einer sich im chinesischen Klimakontext erfolgreich platzierenden zivilgesellschaftlichen Organisation erfüllen diese Anforderung. Zu dieser Abgrenzung Vgl. Meuser/Nagel 2009, S. 47.

108 Vgl. Bogner/Menz 2009; Meuser/Nagel 2009.

109 Bogner/Menz 2009, S. 65. Vgl. auch Gläser/Laudel 2009, S. 137.

110 Vgl. Abels/Behrens 2009, S. 159 f.

111 Vgl. Meuser/Nagel 2009, S. 38.

112 Vgl. Gorden 1975, S. 199; zit. Nach Meuser/Nagel 2009, S. 43 f. Gorden bezieht seine Definition auf einen kommunalen Politikprozess, doch Meuser und Nagel betonen den durchaus auch globalen Handlungsrahmen von NGOs als Vertreter dieses Expertentypus‘.

weil ihre Wahrnehmung und Bewertung eines vorliegenden Problems signifikante Unterschiede aufweist zu der eines Trägers staatlicher Macht, etwa eines Behördenleiters. Nur in Interviews mit solchen Experten, die als Mitakteure des Prozesses zugleich eine Zeitzeugenfunktion erfüllen, lassen sich verschiedene Prozessmerkmale dokumentieren, wie etwa der tatsächliche Ablauf, die Etablierung der Arbeitsbeziehungen oder erfolgte Versuche zur Einflussnahme, die in den Broschüren und Selbstdarstellungen der zivilgesellschaftlichen Seite genauso selten wie in regierungsamtlichen Dokumentationen des Prozesses explizit gemacht werden.¹¹³

Diese empirische Inklusion gleicht jedoch nicht nur die empirischen Schwierigkeiten einer dokumentengestützten oder vom Zugang zu politischen Kadern abhängigen Untersuchung aus. Sie reflektiert primär die realen Bedingungen des Policy-Feldes Klimapolitik, das – mit Meuser und Nagel – als eine ‚globalisierte‘ und ‚neuartige‘ Problemlage „Innovationserfordernisse“ mit sich bringt. Bislang als staatsfern verstandene Gegenexperten werden damit einerseits zu einer „gefragten Wissensquelle“ im Policy-Prozess. Der Prozess selbst evolviere andererseits zu einem Aushandeln von Relevanzen und Problemdefinitionen in tendenziell pluralistisch funktionierenden Netzwerken.¹¹⁴ Wie beschrieben, möchte die vorliegende Untersuchung aufzeigen, dass diese Tendenz selbst im autoritär geführten China zunehmend hervortritt.

Die Interviewpartner

In der Auswahl der Interviewpartner wurde versucht, möglichst alle Teilakteure der verschiedenen Phasen des Policy-Prozesses abzubilden. Insbesondere von den staatlichen Akteuren konnte jeweils ein Gesprächspartner je Institution für ein Gespräch gewonnen werden. Die Interviewpartner umfassen klimapolitische Referenten von allen im Prozess aktiv beteiligten NGOs, die National Development and Reform Commission, die involvierten staatlichen Think Tanks und Hochschulen, darunter die China University of Political Science and Law, die Tsinghua-Universität, der Staats-Think Tank Chinese Academy of Social Sciences CASS und die Peking-Universität.

¹¹³ Vgl. Meuser/Nagel 2009, S. 44 f.

¹¹⁴ Vgl. Meuser/Nagel 2009, S. 40 ff.; S. 47. Diese wissenssoziologischen Erwägungen betonen zusätzlich die Plausibilität des Policy-Cycle-Ansatzes für die Untersuchung des NGO-Einflusses, der bereits dem *Framing* des zu lösenden Problems und seinem Erscheinen auf der politischen Agenda großen Stellenwert beimisst, und so nicht allein am politischen Output des Prozesses, sondern deutlich prozedural orientiert ist.

Ein Verzeichnis der Interviewpartner findet sich im Quellenverzeichnis der Arbeit. Dort sind ebenfalls diejenigen Interviews aufgeführt, die für das Forschungsprojekt geführt wurden, jedoch in der endgültigen Niederschrift keine Verwendung mehr fanden, um den suchenden Charakter der Feldforschung zu illustrieren.¹¹⁵

Am Mai 2012 wurden die ersten Piloteninterviews geführt: Am Rande der UNFCCC-Konferenz in Bonn mit einer Vertreterin einer chinesischen NGO, am Rande eines Workshops der Universität Duisburg-Essen mit Vertretern des zentralen Kompilierungs- und Übersetzungsbüros des Zentralkomitees der KP China sowie als informelles Gespräch anlässlich eines Dialogue Diner von ECOFYS mit der chinesischen Zweigstelle von The Nature Conservancy in Berlin. Es deutete sich in diesen Gesprächen bereits an, dass das kommende Klimawandelgesetz unter einer verstärkten Nutzung zivilgesellschaftlicher Beteiligung – und insbesondere von Wissensressourcen der NGOs – entstehen soll. Eine Internetrecherche in den staatlichen Medien Chinas und auf den Webpräsenzen der staatlichen Think Tanks bestätigte diesen Eindruck. Insofern besaßen diese Interviews einen explorativen Charakter, da ihre Hauptaufgabe darin bestand, das Untersuchungsfeld „thematisch zu strukturieren und Hypothesen zu generieren“.¹¹⁶ Entsprechend offen war der Gesprächsverlauf, und ihre weitere Auswertung dient im Nachhinein nur noch der Dokumentation der Entwicklung der Fragestellung.

Im Feld wurden die Interviews hingegen als „systematisierende“ Experteninterviews geführt, die vor allem auf das „Handlungs- und Erfahrungswissen“ abstellen, und in denen der Gesprächspartner über objektiv vorliegende Tatbestände „aufklärt“.¹¹⁷ Es stellte sich heraus, dass ein möglichst offen gehandhabter, auf wenige Kernfragen beschränkter Leitfaden die Interviewführung hinreichend strukturierte, um Art und Umfang der fallbezogenen Aktivitäten der Gesprächspartner bzw. ihrer Institutionen erfragen zu können. Mit jeweils unmittelbar anschließenden gezielten Nachfragen sowie späterer Dokumentenrecherche oder Auswertung von Präsentationen und Webseiten konnte sodann gezielter auf die jeweiligen Besonderheiten eingegangen werden. Unerwartete thematische Neuzugänge, wie etwa die zunächst nicht als fallunmittelbar eingeschätzten weiteren klimapolitischen Aktivitäten von in das Klimawandelgesetz involvierten NGOs oder Kooperationen mit den Provinzregierungen,

115 Leider musste Leitautor des Entwurfs der CASS für das Klimawandelgesetz sein Einverständnis zur Verwendung des Interviews zurückziehen; einige weitere Gespräche dienten der Orientierung und ergaben keine konkrete Evidenz.

116 Vgl. Meuser/Nagel 2009, S. 64.

117 Vgl. Meuser/Nagel 2009, S. 64 f.

konnten im Laufe der Interviews und darüber hinaus in der dreimonatigen Feldforschungsphase der Arbeit angemessen aufgenommen werden. So passte sich das Untersuchungsdesign mit wachsendem Kenntnisstand an die vielschichtige klimapolitische Entwicklung in China an.

Der Autor trat in den meisten Interviews als „Co-Experte“¹¹⁸ auf, der bereits Vorkenntnisse zum befragten Policy-Feld aufweist, mit dem vorliegenden Fall und den erforschten Institutionen und NGOs bereits zu Beginn des Feldaufenthaltes – praktisch durch Verfassen einiger Grundkapitel – vertraut war und im Gesprächsverlauf Gegenfragen, etwa nach der Situation in Deutschland oder der EU zu einem klimapolitischen Aspekt, in kurze Diskussionen münden ließ, in denen auch verschiedene Perspektiven erörtert wurden, etwa auf die Auseinandersetzung um Strafzölle auf hochsubventionierte Solarmodule zwischen der EU und China. Auch ging allen Gesprächen eine kurze Vorstellung des Forschungszusammenhangs des Projektes voraus.¹¹⁹

Leitfragen

Die Leitfragen variierten je nach der vom Gesprächspartner im Policy-Prozess eingenommenen Rolle. In ihrer Formulierung zielten sie wie dargelegt auf das ‚überpersönliche, institutionelle Wissen‘ ab; die gezielten Nachfragen zu konkreten Vorgängen und Vorgehensweisen brachten jedoch durchaus Erfahrungsberichte und persönliche Einschätzungen von zum ‚Zeitzeugen‘ qualifizierten Prozessteilnehmern hervor.¹²⁰ Da vom Experten die Wissensbestandteile, die die konkreten Handlungsabläufe und Kooperationsausübungen beschreiben, im Interview nicht so selbstverständlich strukturiert und wiedergegeben werden können wie etwa konkrete Inhalte der besprochenen Policy-Vorschläge,¹²¹ enthalten die Interviews auch jeweils Bitten um die Schilderung beispielhafter Aktivitäten im klimapolitischen Bereich oder in der Kooperation zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Um diese Erzählstränge vergleichbarer zu machen, wurden auch Handlungsbeispiele, die sich vor dem zu untersuchenden Policy-Fall zutrugen und nicht in direktem Zusammenhang etwa mit dessen *Framing* oder seiner Beförderung auf die politische Agenda stehen, aus der existierenden Fach-

118 Vgl. Bogner/Menz 2009, S. 77 ff.

119 Die Budgetvorgaben des Graduiertenkollegs ermöglichten leider nicht die Mitberücksichtigung dieser Gesprächsteile in der Transkription.

120 Gemäß den Anforderungen nach Meuser/Nagel 2009, S. 54 und entsprechend dem empirischen Bedarf des fallbezogenen Process Tracing (vgl. George/Bennett 2005).

121 Vgl. Meuser/Nagel 2009, S. 50.

literatur in die Arbeit aufgenommen. Zu eher kritischen Themen, wie etwa den spezifischen Vorzügen eines Einbezugs von NGOs gegenüber einer reinen staatlichen Alleinverantwortlichkeit für die Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung, wurde teilweise die Form von Suggestivfragen gewählt, um den Vertretern der Staatsseite bzw. staatsnaher Forschungsinstitute Einschätzungen und konkrete Beispiele zu ‚entlocken‘.¹²²

Die verwendeten Leitfragen greifen den obig skizzierten Forschungsleitfaden nach Walk auf:

- Fragen Zum Klimaschutzgesetz
 - o Wie kam es zu dem Entschluss, ein neues Klimaschutzgesetz zu verabschieden?
 - o Welche Akteure sind involviert?
 - o Welche Positionen zu den konkreten Inhalten existieren?
 - o Welche Regelungstiefe wird das Gesetz Ihrer Einschätzung nach besitzen?
- Fragen zur Beteiligung nichtstaatlicher Akteure
 - o Was sind Ihre substantiellen und prozeduralen Vorschläge zum Klimawandelgesetz?
 - o Welche Kanäle nutzt Ihre NGO/ Ihre wissenschaftliche Institution zum Einbringen der Vorschläge?
 - o Welche Erfolgsaussichten sehen Sie für Ihre Vorstellungen über das Klimawandelgesetz?
 - o Verfolgen Sie weitere Projekte, die gleiche Inhalte wie Ihre Policy-Vorschläge besitzen?
- Fragen an die Regierungsseite
 - o Was sind die politischen Erwartungen an das neue Gesetz?
 - o Was sind die inhaltlichen Vorstellungen?
 - o Wie kam es zur vermehrten Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen?
 - o Wie strukturieren Sie deren Einbezug?
 - o Welche Ergebnisse zeitigte der zivilgesellschaftliche Einbezug bisher aus Ihrer Sicht?

122 Ein solches Vorgehen wird von Abels und Behrens als je nach Situation geboten verstanden. Vgl. Abel/Behrens 2009, S. 163.

Die Auswertung der Interviews

Die geführten Interviews dienen einerseits der Ergänzung des in der Arbeit erschlossenen Dokumentenbestandes hinsichtlich des Prozessablaufs und der darin eingebrachten klimapolitischen Positionen. Sie erlauben ebenfalls, die Interaktion der erfassten ‚Expertenlager‘ untereinander und die zwischen der Staatsseite, der staatsnahen Wissenschaft und der NGO-Szene stattfindende Aushandlung von Problemdefinitionen und Bewertungen politischer Optionen zu untersuchen.¹²³

Die qualitative Interview-Auswertung wird in einem mehrstufigen Verfahren nach Meuser und Nagel¹²⁴ vorgenommen. In diesem Auswertungsprozess verliert die einzelne Experten-Aussage an Bedeutung und geht in eine aus mehreren Perspektiven geschilderte Darstellung des Prozessablaufs über. Die Auswertung orientiert sich somit an thematischen, inhaltlich zusammengehörigen Einheiten, nicht am Ablauf der einzelnen Interviews, und kann mit dem Dokumentenkörper flüssig ergänzt werden. Der ständige Rückgriff auf bereits absolvierte Schritte der Auswertungskaskade stellte vor jeder Verallgemeinerung oder analytischen Aussage der Arbeit ihre Fundierung im empirischen Material sicher.

- Transkription: Die Interviews wurden in der Regel mittels eines Aufnahmegerätes aufgezeichnet. In einigen Fällen wurden jedoch Telefongespräche geführt, informelle Treffen ohne ein Aufnahmegerät abgehalten oder E-Mail-Wechsel angewandt. In diesen Fällen existieren schriftliche Gesprächsprotokolle. Diese wurden ebenfalls während der akustisch aufgenommenen Interviews verfasst und dienten als Grundlage für die folgenden Auswertungsschritte. Da beim Experteninterview nicht die gleichen Anforderungen an die Transkription gestellt werden wie beim lebensgeschichtlich-biographischen, wurden hierbei Randbemerkungen außerhalb des Fallzusammenhangs und nicht-sprachliche Äußerungen ausgelassen. Wo es für das Verständnis notwendig war, wurden vorsichtige Korrekturen des englischen Vokabulars, der Interpunktion sowie in seltenen Fällen der Grammatik vorgenommen.¹²⁵
- Paraphrase: Bereits in der protokollierenden Interviewmitschrift, verstärkt im unmittelbaren Anschluss daran nahm der Autor die Bildung

¹²³ Vgl. Meuser/Nagel 2009, S. 51.

¹²⁴ Meuser/Nagel 2005; vgl. für die folgende Darstellung Meuser/Nagel 2009, S. 56 f.

¹²⁵ Der größte Teil der Interviewpartner besaß keine muttersprachlichen Englischkenntnisse. Ebenfalls wurden abgebrochene Satzanfänge in der Transkription ausgespart, so sie keine zusätzlichen Bewertungsnuancen oder zusätzliche deskriptive Details enthielten.

thematischer Einheiten vor und fügte nach seinem Vorverständnis der Gesprächsbereiche Überschriften in die Gesprächsprotokolle ein. Die Sequenz der Interviewäußerungen wurde hierbei zunächst beibehalten, auch wenn thematisch verwandte Blöcke dadurch im Protokoll getrennt bleiben, um eine voreilige thematische Verengung zu vermeiden. So blieben in einem Zusammenhang getätigte Äußerungen zunächst im Gesprächskontext erhalten.

- Kodierung: Anschließend wurde eine thematische Ordnung der paraphrasiert zusammengefassten Inhalte vorgenommen. Die Sequenz der Äußerungen wurde nun als nachrangig aufgehoben und die Interviews zu einer logischen Abfolge zusammengehöriger Passagen verdichtet. Mit Meuser und Nagel wurde hierbei die Nähe zum Interviewtext gewahrt, indem gewichtende oder deskriptive Formulierungen und Benennungen durch die Interviewpartner noch nicht vereinheitlicht wurden.¹²⁶
- Thematischer Vergleich: In dieser Phase wurden Interviewpassagen aus dem gesamten Bestand an Aufzeichnungen zusammen ausgewertet, die Aussagen zu gleichen Themen oder Prozessabschnitten beinhalteten. Analog zu der von Meuser und Nagel aufgestellten Empfehlung an eine soziologische Untersuchung, auf eine „theoriesprachliche Abstraktion“ noch zu verzichten, wurde nun eine deskriptive, fallspezifische Skizze des Prozessablaufs mitsamt seiner Nebenstränge entworfen, aus der der Rahmen für die Textstruktur der Fallstudie entstand. Hierbei wurde erstmalig ein Gesamtbild des Prozessablaufs entwickelt, dessen Teilmerkmale hinsichtlich Inklusion und Relevanz verschiedener Vorkommnisse an den unterschiedlichen Interviews überprüft wurden.¹²⁷
- Theoretische Generalisierung: Das sich ergebende, von den verschiedenen Teilhabern des Prozesses vermittelte Gesamtbild des Prozessablaufs ist nun, um Schlüsseldokumente ergänzt, in der Fallstudie hinreichend breit dargelegt, um theoriegeleitete Fragen an den Policy-Fall zu beantworten – etwa hinsichtlich inklusiver Mechanismen und Vorgänge und der Einordnung in einen größeren Reformzusammenhang.

126 Die in der Soziologie übliche Kodierung der Interviewtexte wurde nicht vorgenommen, da hiermit zu erfassenden Dimensionen wie persönliche Einschätzungen, Wahrnehmungen und Wertorientierungen wie dargelegt nicht Bestandteil der Untersuchung sind. Stattdessen wurden die Interviewpassagen durch Zwischenüberschriften thematisch markiert.

127 Der folgende Zwischenschritt der soziologischen Konzeptualisierung nach Meuser und Nagel entfiel bei der vorliegenden politikwissenschaftlichen Arbeit. Vgl. für diese Unterscheidung auch Gläser/Laudel 2009, S. 137.

Während der Gespräche wurde stellenweise zusätzlich mit einer kontextbezogenen Einflusskartierung gearbeitet, in Anlehnung an das von Schiffer und Hauck entwickelte Tool ‚Net-Map‘.¹²⁸ Diese wurde bisher etwa im Deutschen Institut für Entwicklungszusammenarbeit verwendet, um zusätzlich zu in Interviews verbal vermittelten Informationen die eher gefühlten Einflusskonstellationen und impliziten Machtpositionen aufzudecken. In der Interviewführung wurde aus dem Werkzeug die Methode übernommen, die Interviewpartner Zusammenhänge ergänzend zum Gesagten graphisch aufzeichnen zu lassen, um das implizite Verständnis von den Beteiligungsabläufen besser zu erfassen. Dies nahm meist die Form von Verlaufsskizzen oder groben strategischen Graphiken an, die die im Interview erörterten Strategien und Vorgänge verdeutlichten und mit deren Hilfe der Autor sein Verständnis des Gesagten gegenprüfen konnte. Teilweise beruhen die graphischen Schaubilder des Buches auf diesen Skizzen.

2.4.3 *Feldaufenthalt*

Die Feldforschung

Die Methode der Feldforschung beinhaltet Forschungsreisen, die für mehrere Wochen oder Monate in eine bestimmte Region oder ein bestimmtes Milieu führen und dort zur Gewinnung von neuen Erkenntnissen genutzt werden, im Allgemeinen zur Untersuchung von Problemen, über die in der (westlichen) Wissenschaft nur wenige systematische Daten vorliegen. Bei der Feldforschung wird der Gegenstand in seiner natürlichen Umgebung untersucht, in die sich der Forscher hineinbegibt. Dieses ‚Feld‘ zu betreten ermöglicht eine detailliertere Untersuchung des Gegenstandes, weil Verzerrungen und Eingriffe von außerhalb, etwa durch die Untersuchungsmethode, stärker vermieden werden können, gleichzeitig auch die Forschungstreibenden die Möglichkeit bekommen, die zu untersuchenden Prozesse fernab vom Gültigkeitsbereich der eigenen Weltbilder und gesellschaftlichen Normalitäten zu begreifen. So ist es eben die Feldforschung, die die Möglichkeit zum Einstellen auf neu wahrgenommen und neu zu bewertende Bedingungen bietet.¹²⁹

Die Feldforschung greift auf eine Vielzahl von Datenquellen zurück, weil das Forschungsfeld aus möglichst vielen Blickwinkeln erfasst werden soll. Etwa

128 Schiffer/Hauck 2010.

129 Vgl. Senz 2004, S. 10.

Interviews geben hier nicht primär Auskunft über eine Entwicklung oder einen feststehenden, objektiven Zustand, sondern über die Auffassung, die sich das Gegenüber davon gebildet hat. So werden qualitative und quantitative Erhebungsmethoden wie Interviews und Umfragen etwa mit der eigenen Anschauung in der Prozessbeobachtung kombiniert, Menschen daheim oder an ihrer Arbeitsplätzen beobachtet, und zusätzlich, wo verfügbar, Dokumentenmaterial oder statistische Daten gesammelt. Der resultierende komplexe Erhebungsvorgang umfasst auch den Prozess der Analyse, Interpretation und Darstellung des gewonnenen Materials.¹³⁰

Der autoritäre Charakter Chinas schränkt die Reichweite ausländischer wie inländischer Forschung ein und vermindert auch den Zugriff auf viele Dokumentenbestände. Eine einheimische Partnerorganisation kann jedoch politischen Schutz bieten und ermöglicht etwa, wenn Fragebogeninterviews geplant sind, eine ordnungsmäßig abgesicherte Durchführung. Auch ist dieser Weg eine gute Möglichkeit, bei zeitlich begrenzten Aufenthalten im Feld rasch die soziale Struktur mit wesentlichen Akteuren eines Prozesses zu erfassen und auf kompetente bzw. repräsentative Interviewpartner zu treffen.¹³¹ Eine in der internationalen Klimadiplomatie erfolgreiche NGO, die auch in den zu untersuchenden Policy-Fall eingebunden wurde, stellte somit für die Arbeit eine geeignete Anlaufstelle dar, um in das Feld der chinesischen Klimapolitikbeteiligung von zivilen Organisationen einzusteigen.

Das Forschungspraktikum bei einer chinesischen NGO

Im Rahmen eines dreimonatigen Forschungspraktikums bei der NGO Institute for Environment and Development (IED) in Peking beobachtete der Autor die Kampagnen- und Projektarbeit von NGOs in China.¹³² Das IED beobachtet die internationalen Klimaverhandlungen und die heimische Policy-Formulierung und -Implementierung und schult heimische NGOs zu klimapolitischen Themen; das IED forscht weiterhin zur Emissionserfassung in der Landwirtschaft und zur Kapazitätsentwicklung heimischer NGOs, die den Klimawandel bekämpfen. Das IED war weiterhin an der Formulierung des Entwurfs für das Klimawandelgesetz des NGO-Netzwerkes CCAN beteiligt. Das Aufgabenfeld des Autors als Praktikant lag in der inhaltlichen Vorbereitung einer Policy-Empfehlung zum Auf-

130 Vgl. Senz 2004, S. 6 f.

131 Vgl. Göbel 2004, S. 26.

132 Zum empirischen Gehalt dieser Erhebungsweise im Falle Chinas Vgl. etwa Yang 2005.

stellen des nationalen Adaptionsplans durch Verfassen einer vergleichenden Studie adaptiver klimapolitischer Praktiken in den EU-Mitgliedsstaaten. Ursprünglich war vereinbart worden, diese durch das IED zu veröffentlichen; aufgrund einer thematischen Umpriorisierung, die sich als typisch für die Arbeitsweise chinesischer Umwelt-NGOs mit ihren begrenzten Personalressourcen herausstellte, wurde die Studie jedoch nicht mehr endredigiert und verblieb zusammen mit der Material- und Dokumentensammlung unveröffentlicht im Forschungsbestand der NGO.¹³³

Diese dreimonatige „Einbettung“ erlaubte dem Autor, in Peking über einen längeren Zeitraum hinweg Kontakte nachzuverfolgen und seine Interviewplanung an den zeitlichen Möglichkeiten der Gesprächspartner auszurichten. Besuche in Büros von Mitarbeitern der staatlichen Think Tanks, der Universitäten und der in China aktiven Umwelt-NGOs erleichterten den Interviewzugang, während die per E-Mail oder telefonisch geführten Interviews stets weniger flüssig und intuitiv verliefen. Zusätzlich konnte der Autor an Gesprächsforen, Konferenzen und Workshops teilnehmen, die von den Institutionen im Mittelpunkt der Untersuchung ausgerichtet oder besucht wurden, was zusätzliche Einblicke gewährte und die Kontaktaufnahmen erleichterte. So nahm der Autor an verschiedenen Diskussionsabenden von Umweltaktivisten in Cafés, einem Workshop des EU-China Civil Society Dialogue zu Problemen des öffentlichen Informationszugangs in China¹³⁴ und einer Panel-Debatte des China Low Carbon Leadership Network zum Klimawandelgesetzteil und besuchte ein politikwissenschaftliches Seminar zur Umweltpolitik eines Dozenten an der Peking-Universität.

2.4.4 Zum Dokumentenzugang der Untersuchung

Die Dokumentenlage zu chinesischen Policy-Prozessen ist im Allgemeinen als schwach zu bezeichnen, ein regelrechtes Process-Tracing wie etwa in einer westlichen Demokratie ist allein dokumentengestützt nicht direkt möglich.¹³⁵ Dennoch wurde jedes verfügbare Dokument zur Verifizierung und Plausibilisierung der Interviewaussagen eingesetzt. Wie Stig Thøgersen ausführt, besteht zwar eine gute Chance, von chinesischen Gesprächspartnern auf relevante Zeitungsartikel und Beiträge in wissenschaftlichen Magazinen sowie relevante offizielle Veröffentlichungen hingewiesen zu werden. Regierungsmaterial und NGO-Veröffent-

133 Voß 2012.

134 S. Voß 2013.

135 Vgl. Köllner 2012 zu ‚informeller Politik‘ in autoritären Systemen.

lichungen jedoch liegen weitestgehend nur auf Chinesisch vor,¹³⁶ und reguläre offizielle Dokumente sind oftmals als Verschlusssache der Forschung nicht zugänglich. Aufgrund einer traditionellen Neigung der Verfasser amtlicher Dokumente wiederum, hinter offen dokumentierten progressiven Veränderungen den Staat bzw. die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) als gestaltende Kraft darzustellen, ist eine Ergänzung des amtlichen Materials durch zusätzliche Quellen ebenso selbstverständlich, wie sie bei der Auswahl von Interviewpartnern geboten ist.¹³⁷

Trotz dieser Einschränkungen ergab sich in der Feldforschung ein zur Bearbeitung der vorliegenden Fragestellung geeigneter Dokumentenbestand – insbesondere durch den neuartigen inklusiven Charakter des gewählten Policy-Falles bedingt. So sind die klimapolitische relevanten Gesetze und Zielvorgaben, etwa in den Fünfjahresplänen, vollständig auf Englisch verfügbar. Die einschlägigen Publikationen chinesischer NGOs und ihre Policy-Vorschläge liegen ebenfalls nur teilweise auf Englisch vor. Während der Arbeit verstetigte sich jedoch die Publikation internationaler Newsletter einiger am Prozess beteiligter NGOs des Pekinger Greenpeace-Büros. Die Beiträge der staatlichen oder staatsnahen wissenschaftlichen Institutionen sind nur teilweise der Öffentlichkeit zugänglich. Der erstmalig zur Dokumentation und zur Erleichterung der öffentlichen Teilnahme an einem Policy-Prozess durch die NDRC herausgegebene Newsletter stellt eine besonders wertvolle Materialsammlung dar. In zehn Ausgaben begleitete er das erste Jahr des Gesetzgebungsprozesses. Wesentliche Positionierungen der verschiedenen Interessen werden in ihm wiedergespiegelt und verschiedene inhaltliche Ansprüche an das Klimaschutzgesetz offen dargelegt. Insbesondere bei der englischsprachigen Veröffentlichung, die im Laufe des Jahres 2013 fertiggestellt wurde, besteht jedoch die Gefahr, dass in Bezug auf die Ausgestaltung des Prozesses und eventuelle unterliegende reformatorische Vorstellungen bewusst progressivere Formulierungen verwendet werden als im chinesischsprachigen Originaldokument. Dies würde als rhetorische Probe dienen, ob etwa ein Bekenntnis zum Pluralismus oder zu einer „demokratischen“ Gesetzgebung im Ausland positiven Wiederhall findet oder als Versuch einiger staat-

136 Dies macht aufgrund der finanziellen Ressourcen des Promotionsprojektes die Arbeit mit Dokumenten notwendig, die teilweise nur in einer groben Übersetzung mittels „google Übersetzer“ vorliegen (www.translate.google.de/). Das Verständnis der so teilweise nur in unvollständigen Sätzen vorliegenden Schriftstücke wird dem Autor jedoch erleichtert durch einen Crashkurs in Mandarin an der Universität Nanking im Herbst 2011 sowie den Besuch eines Sprachenseminars an der Universität Duisburg-Essen. Im Zweifelsfalle wurden muttersprachliche PolitikwissenschaftlerInnen oder chinesische Gesprächspartner direkt um Verifizierung der Interpretation einzelner Punkte gebeten; im Nachhinein konnten zudem teils unveröffentlichte englische Übersetzungen der Schlüsseldokumente und -Entwürfe beschafft werden.

137 Vgl. Thøgersen 2006, S. 197 f.

licher Stellen, über die Außendarstellung, die in Händen des englischsprachigen Teils der chinesischen Institutionen liegt, wiederum innenwärts in den politischen Apparat zurückzuwirken.¹³⁸ Daher verwendet die vorliegende Untersuchung ebenfalls die Originalausgabe des Dokumentes.¹³⁹ Gleiche Erwägungen sind bei der Verwendung von Artikeln des englischsprachigen Staatsblattes – China Daily – anzustellen, die in der Regel jedoch die Inhalte der Originalausgabe in Xinhua widerspiegeln.

Durch den regelmäßigen Newsletter über den Fortschritt des Klimagesetzes, die einzelnen Beiträge der NGOs und wissenschaftlichen Einrichtungen, Pressemeldungen sowie die Entwürfe für das Gesetz ließ sich somit ein Dokumentenpfad herstellen, der alle bislang vom Prozess durchschrittenen Abschnitte des Politikzyklus umfasst.



Abb. 2: Die verfolgbare Dokumentenspur deckt alle Abschnitte des Gesetzgebungsprozesses ab, soweit bereits durchlaufen (eigene Graphik; einige Überschneidungen sind nicht aufgezeigt).

138 Einschätzung aus einem Interview mit Lina Li, klimapolitische Referentin der NGO Greenovation Hub und Mitglied der Kommunistischen Partei Chinas, vom 27.6.2013.

139 Zur Übersetzung wurde, wie auch bei anderen Dokumenten, zu denen keine englischsprachige Ausgabe verfügbar war, die Internetanwendung „google Übersetzer“ verwendet.

Klimapluralisierung

Bündnisse mit der Zivilgesellschaft in der chinesischen
Klimapolitik

Voß, E.

2017, XX, 318 S. 7 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-15050-1