

# **Zivilgesellschaft und Legitimitätsdiskurs in der Europäischen Union**

Maria Duftner

Seminar im Sommersemester 2006 bei  
Univ.Prof. Dr. Birgit Sauer

**„Gouvernementalität und Governance.  
Theorien der Transformation  
des Politischen“**

Wien, September 2006

[www.duftner.com](http://www.duftner.com)

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>INHALTSVERZEICHNIS</b> .....	<b>2</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b> .....	<b>3</b>
<b>1. EINLEITUNG</b> .....	<b>4</b>
<b>2. DER ZIVILGESELLSCHAFTLICHE „AUFSTIEG“</b> .....	<b>5</b>
<b>2.1. Der zivile Protest</b> .....	<b>5</b>
<b>2.2. Der zivile Dialog in der EU</b> .....	<b>6</b>
<b>2.3. Die Zivilgesellschaft in der EU</b> .....	<b>8</b>
<b>3. DIE ZIVILGESELLSCHAFT ALS LEGITIMIERENDE KRAFT</b> .....	<b>12</b>
<b>3.1. Die Legitimation der Kommission</b> .....	<b>12</b>
<b>3.2. Die Legitimation der europäischen Politik</b> .....	<b>15</b>
<b>3.2.1. Zugang</b> .....	<b>16</b>
<b>3.2.2. Transparenz</b> .....	<b>17</b>
<b>3.2.3. Inklusion</b> .....	<b>18</b>
<b>3.2.4. Feedback</b> .....	<b>18</b>
<b>3.2.5. Vetorechte</b> .....	<b>19</b>
<b>4. SCHLUSSBEMERKUNG</b> .....	<b>19</b>
<b>5. QUELLEN</b> .....	<b>22</b>

**ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

ABI.	Amtsblatt der EG bzw. EU
CBO	Community-Based Organizations
CONECCS	Consultation, the European Commission and Civil Society
ECAS	European Citizen Association
EG	Europäische Gemeinschaften
EP	Europäische Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWL	European Women's Lobby
FEM	Female Europeans of Medium and Small Enterprises
GD	Generaldirektion
ILGA	European Region of the International Lesbian and Gay Association
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
NGO	Non Governmental Organization
NPO	Nicht-Gewinnorientierte Organisationen
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organization
ZG	Zivilgesellschaft
ZGO	Zivilgesellschaftliche Organisationen

## 1. EINLEITUNG

Die Europäische Kommission sieht aufgrund der geringen Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament und der Ablehnung des Vertrages von Nizza eine immer größer werdende Kluft zwischen der Europäischen Union und den Menschen, in deren Dienst die Union steht (vgl. KOM 2001: 9f.). Daher möchte die Kommission Europäisches Regieren reformieren und legt 2001 mit dem diesbezüglichen Weißbuch vier konkrete Vorschläge für einen so genannten Wandel des Regierens vor. Der erste Vorschlag beschäftigt sich mit der besseren Einbindung aller Akteure, und einer offener Arbeitsweise der Union.

Inbesondere die Einbindung der „Zivilgesellschaft“ in den politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozess der Europäischen Union wurde zu einem elementarer Bestandteil des kommissarischen Governance-Konzepts, das bereits in vielschichtiger Art und Weise umgesetzt wird. Die Kommission schlägt vor, *„die politische Entscheidungsfindung zu öffnen und mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden“* (KOM 2001: 4). Wobei diese Einbindung der Akteure, wie alle anderen Vorschläge, den fünf Grundprinzipien des guten Regierens, nämlich Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz (vgl. KOM 2001: 13) entsprechen soll.

Im Rahmen dieser Seminararbeit soll gezeigt werden, dass nicht nur die geringe Wahlbeteiligung an den Wahlen zum EP und die Ablehnung des Vertragswerks zur Diskussion und Umsetzung einer verstärkten Einbindung der „Zivilgesellschaft“ geführt haben. Dieser Prozess wird einerseits von institutionellen Eigeninteressen, vor allem der Kommission, und andererseits von Seiten einer immer besser organisierten zivilen Protestbewegung unterstützt. Der anfängliche informelle zivile Dialog in der Europäischen Union hat sich mittlerweile zu einer immer stärker formalisierten Partizipation einer organisierten Zivilgesellschaft entwickelt, die von beiden Seiten gefordert und gefördert wird.

Im zweiten Teil der Arbeit wird dargestellt, wie der „Zivilgesellschaft“ im Diskurs über die Reform europäischen Regierens eine legitimierende Kraft zugeschrieben und welchen normativen Voraussetzungen ein Partizipationskonzept entsprechen müsste, um tatsächlich eine bessere Legitimationsbasis für europäische Politik zu schaffen.

Zum Abschluss wird versucht zu zeigen, inwieweit eine Einbindung der Zivilgesellschaft etwas Neues im politischen System darstellt und wo Schnittstellen zwischen dem Governance-Konzept der Kommission und dem Konzept der Gouvernamentalität liegen könnten.

## 2. DER ZIVILGESELLSCHAFTLICHE „AUFSTIEG“

### 2.1. Der zivile Protest

Die politischen Durch- und Umsetzung des innereuropäischen wie des internationalen Freihandels, die Liberalisierung des Kapital-, Dienstleistungs-, Personen-, und Warenverkehrs in den 90er Jahren brachte eine Protestbewegung gegen die Politik der internationalen Neoliberalisierung hervor. Diese Bewegung agierte ebenso wie Politik und Wirtschaft nicht mehr rein national, sondern ebenfalls global. Vor allem jene Internationalen Organisationen, die mit der Implementierung dieser Politik beauftragt waren bzw. diese forcierten, wie die Weltfreihandelsorganisation, der Internationale Währungsfonds, die Weltbank aber auch die Europäische Union rückten in das Zentrum der immer besser organisierten Proteste. Nicht nur die neoliberale Politik dieser Organisationen stand im Mittelpunkt der Kritik, sondern auch die intransparenten, exklusiven und undemokratischen Entscheidungsstrukturen, deren Legitimität immer mehr in Frage gestellt wurde. Außerdem entwickelte sich ein kritischer öffentlicher Diskurs über die Folgen der neoliberalen Weltpolitik (vgl. Chomsky 2000, Ziegler 2002 uvm.), der zunehmend mehr AnhängerInnen gewinnen konnte.

Bei der Welthandelskonferenz der WTO im November/Dezember 1999 in Seattle, welche den Beginn einer Reihe von Ministertreffen (Millennium Runde) markieren sollte, deren Ziel eine vollständige Liberalisierung der Märkte war, gelang der internationalen zivilen Protestbewegung der „Durchbruch“. Die Bewegung setzte sich aus unterschiedlichsten NGOs, Gewerkschaften, basisdemokratischen Gruppen, Einzelpersonen etc. zusammen und es gelang ihr, die Welthandelskonferenz abzubrechen, sodass die Regierungsdelegationen ohne das erwünschte Ergebnis nach Hause fahren mussten.

Ab diesem Zeitpunkt wurde jedes Treffen, sei es eines der WTO oder der G8 etc., von massiven, teilweise gewalttätigen, Protestkundgebungen begleitet. Auch die Gipfeltreffen der Europäischen Union in Nizza im Dezember 2000 und Göteborg im Juni 2001 blieben von zivilen Protesten nicht verschont. Vor den verschlossenen Toren der Gipfeltreffen wurde einerseits die mangelnde Legitimation der europäischen Entscheidungsstrukturen kritisiert und andererseits der Ruf nach einem „sozial gerechten Europa“ lauter.

Die Proteste der Globalisierungsgegner führten dazu, dass die Treffen der politischen und wirtschaftlichen Eliten nur mehr durch rigorose Absperrungen und schwer bewaffneten Polizeischutz statt finden konnten. Wodurch die Kritik der Intransparenz wiederum eine Bestätigung erfuhr. Die zivilen Proteste von politischer Seite weiterhin zu ignorieren hätte auf Dauer nur mehr (Image-)Schaden angerichtet und daher war die Zeit gekommen einen Dialog mit den KritikerInnen aufzunehmen bzw. weiter zu intensivieren. So hieß es

in der Presseaussendung vom 16. Juli 2001 nach dem Gipfel in Göteborg, dass die MinisterInnen einen konstruktiven Dialog mit den Sozialpartnern, NGOs und anderen VertreterInnen der Zivilgesellschaft über Globalisierung und deren Folgen für nützlich erachten. Außerdem solle sich die EU in den kommenden Jahren mit der Debatte und dem Dialog mit der europäischen Zivilgesellschaft über die Globalisierung befassen.

Vor allem die Kommission, insbesondere die Generaldirektion für Handel mit ihrem damaligen Direktor Pascal Lamy, intensivierte diesen Dialog. Die Dialogbereitschaft mit VertreterInnen der „Zivilgesellschaft“ wurde aber auch in den Mitgliedstaaten der Union befürwortet und teilweise umgesetzt (vgl. Morison 2000).

## 2.2. Der zivile Dialog in der EU

Bereits seit November 1998 fanden informelle Ad-hoc-Treffen zwischen VertreterInnen von NGOs und der Generaldirektion für Handel statt.<sup>2</sup> Am 19. April 2000 kam es schließlich zu einem Treffen zwischen dem Handelskommissar Pascal Lamy und der „Zivilgesellschaft“, bei dem unter anderem eine Reform der WTO zur Sprache kam.<sup>3</sup> Mittlerweile gibt es etwa alle zwei Monate reguläre Treffen zwischen der GD Handel und VertreterInnen der „Zivilgesellschaft“.

Im Januar 2000 veröffentlichte die Kommission schließlich ein Diskussionspapier über den *„Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen“*, also mit „non-accountable actors“ (vgl. Pierre/Peters 2000). In diesem Papier wurden die augenblicklichen Probleme beleuchtet und Vorschläge zu einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen Kommission und NGOs gemacht (vgl. KOM 2000: 3). Die neue Kommission unter Romano Prodi wollte die Finanzhilfen für NGOs auf eine neue Basis stellen und sie weiterhin fördern<sup>4</sup>, da NGOs zur Stärkung einer partizipativen Demokratie innerhalb wie außerhalb der EU beitragen können (vgl. KOM 2000: 5). Die Kommission betrachtete die NGOs als einen zunehmend wichtigen Bestandteil der Zivilgesellschaft (vgl. KOM 2000: 5) und möchte *„dort, wo die Partnerschaft zufriedenstellend ist, keine neuen Hürden“* aufbauen, sondern vielmehr *„bewährte Praktiken auf alle Bereiche übertragen“* (KOM 2000: 3). Damit war der Grundstein für eine Ausweitung des Dialogs mit zivilen Organisationen auf alle Politikbereiche der Kommission gelegt worden.

---

<sup>1</sup> Europe Rapid Press Releases: Reference: PRES/01/282

<sup>2</sup> vgl. Website „Civil Society Dialogue“ der GD Außenhandel:

[http://ec.europa.eu/trade/issues/global/csd/dcs\\_proc.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/global/csd/dcs_proc.htm) [Stand: 11.06.2006].

<sup>3</sup> vgl. Webiste „Civil Society Dialogue – List of meetings“ der GD Außenhandel:

<http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/meetdetails.cfm?meet=16> [Stand: 11-06-2006].

<sup>4</sup> In dem Urteil des EuGH (Rechtssache C-106/96) wurden bereits von der Kommission zugesagte Zuschüsse (Presseaussendung der Kommission: IP/96/67 vom 23.1.96) für 86 Projekte zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung für nichtig erklärt, womit die finanzielle Basis von vielen europäischen NGOs zunichte gemacht wurde. (Siehe auch Smismans 2003).

Das Diskussionspapier wurde vor allem auch von Seiten der „Platform of European NGOs“<sup>5</sup> begrüßt. Der Kommission sicherte sie weitere Unterstützung bei der Erarbeitung eines strukturierten Dialogs zu. Das vorgelegte Dokument war für die Plattform ein wichtiger Schritt zur besseren Etablierung des zivilen Dialogs, der wiederum die Basis für eine inklusive und dynamische europäische Zivilgesellschaft darstellt (vgl. Platform of European Social NGOs. 2000: 7.) Ein strukturierter zivilen Dialogs sei außerdem eine Vervollständigung des bereits bestehenden politischen und sozialen Dialogs in der Union und stellt einen wichtigen Punkt für die Reform europäischen Regierens dar (vgl. Platform of European Social NGOs 2001: 2f.).

Schließlich präsentierte die Kommission im Jahr 2001 das Weißbuch über „Europäisches Regieren“ und legte ihr eigenes Governance-Konzept für die Europäische Union vor, dessen elementarer Bestandteil die bessere Einbindung von Akteuren, insbesondere jener der Zivilgesellschaft war. „Governance“ wird in dem Weißbuch von der Kommission als eine neue Form des Regierens betrachtet, welche die Union den BürgerInnen näher bringen soll, eine effizientere Politik hervorbringen kann, die Demokratie in Europa stärken soll und die Legitimation den europäischen Institutionen festigen kann. Das „neue Regieren“ soll sich dadurch auszeichnen, dass *„weniger Eingriffe ‚von oben‘“* (KOM 2001: 5) vorgenommen werden, die politische Entscheidungsfindung geöffnet wird und *„mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik“* (KOM 2001: 4) eingebunden werden. Das alte lineare Politikmodell soll durch einen Spiralprozess ersetzt werden, der auf Rückkoppelung, Netzwerken und Partizipation aller Ebenen beruht und zwar von der Gestaltung bis hin zur Durchführung der Politik (KOM 2001: 14). Insbesondere die Einbindung und Teilhabe der „Zivilgesellschaft“ wird als eine viel versprechende Chance für die BürgerInnen angepriesen, sich *„an der Verwirklichung der Unionsziele“* (KOM 2001: 20) beteiligen zu können. Der „Zivilgesellschaft“ wird einerseits eine Vermittlerrolle zwischen den Belangen der BürgerInnen und der EU zugeschrieben und andererseits wird ihre Funktion als ein politisches *„Frühwarnsystem“* hervorgehoben (vgl. KOM 2001: 19).

Der Begriff der „Zivilgesellschaft“ und das damit verbundene Konzept der Einbeziehung und Teilhabe fanden auch Einzug in den europäischen Verfassungsvertrag<sup>6</sup>, dessen Inkrafttreten allerdings noch ungewiss ist. Neben den Grundsätzen der demokratischen Gleichheit (Art. I-45) und der repräsentativen Demokratie (Art. I-46) wurde ein Grund-

---

<sup>5</sup> Die Social Platform ist ein Zusammenschluss von über 36 europäischen NGOs, deren Ziel die Förderung sozialer Gerechtigkeit und partizipativer Demokratie ist. Die Plattform finanziert sich primär über Finanzhilfen der Europäischen Kommission siehe [www.socialplatform.org](http://www.socialplatform.org).

<sup>6</sup> Die Schaffung einer legalen Basis, vor allem auch die Formulierung eines eigenen Artikels in den Verträgen über den zivilen Dialog wurde stets von der Social Platform gefordert (vgl. Platform of European Social NGOs 2001: 6; 2002: 2)

satz der partizipativen Demokratie (Art. I-47) in den Vertrag aufgenommen. So heißt es, dass die Organe der Union einen „*offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft*“ (Art. I-46 Abs.2) pflegen und, dass die Kommission umfangreiche Anhörungen von Betroffenen durchführt, um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten (vgl. Art. I-46 Abs. 3).

Mit dem Governance-Konzept der Europäischen Kommission und die, wenn auch sehr offene Formulierung im Verfassungsvertrag über die Einbeziehung von Akteuren der „Zivilgesellschaft“, wurde der Weg für eine zunehmende Formalisierung und Regulierung für den zivilen Dialog geebnet. Es sollen strukturierte Kanäle für Feedback, Kritik und Protest angeboten werden (vgl. KOM 2001: 20). Ein Prozess der von beiden Seiten, der Kommission wie einflussreichen VertreterInnen der „Zivilgesellschaft“ gefordert wird. Eine Formalisierung des Dialogs ermöglicht der Kommission aber auch einen effektiveren regulierenden Zugriff auf die „Zivilgesellschaft“. Mit der Einbeziehung von (neuen) politischen Akteuren entsteht außerdem eine Grundlage für neue politische Prozesse (vgl. Hueglin 1999: 251).

Im Weißbuch machte die Kommission bereits konkrete Vorschläge zur Umsetzung der Akteurseinbeziehung, die sich primär im Rahmen von Konsultationen abspielen soll. Das bisherige Konsultationskonzept soll weiterentwickelt werden, damit gegenwärtige Unklarheiten über den Ablauf der Konsultationen beseitigt werden (vgl. KOM 2001: 22). Hierfür schlägt die Kommission eine Ausarbeitung von Mindeststandards für die Konsultationen vor (vgl. KOM 2001: 23). Dies wird ebenfalls von der Social Platform befürwortet, allerdings soll bei der Ausarbeitung die „Zivilgesellschaft“ miteinbezogen werden (vgl. Platform of Social NGOs 2002: 4). Auch von dem European Citizen Action Service<sup>7</sup> wird der Vorschlag für Konsultationsstandards befürwortet (vgl. ECAS 2002: 12). Ferner wird die Erstellung einer umfassenden Online-Datenbank der auf europäischer Ebene tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft und der Gremien, in denen die Organisationen vertreten sind propagiert (vgl. KOM 2001: 20).

### **2.3. Die Zivilgesellschaft in der EU**

Die Verwendungen des Begriffs „Zivilgesellschaft“ sind so vielschichtig wie der Begriff selbst. Im Grunde kann „Zivilgesellschaft“ alles (vgl. Pauer-Studer 2003: 73) oder nichts bedeuten. Der Begriff „Zivilgesellschaft“ musste für die europäische Politik der Akteurseinbeziehung greifbar werden, sich von der rein normativen Diskussion abgrenzen,

---

<sup>7</sup> ECAS ist eine internationale NGO, die 1990 gegründet wurde: „Our mission is to enable NGOs and individuals to make their voice heard with the EU by providing advice on how to lobby, fundraise, and defend European citizenship rights.“ (<http://www.ecas.org> [Stand: 1.09.2006]).

damit ein (neuer) Gesprächspartner definiert werden kann, dem keine abstrakte Bedeutung zugeschrieben wird. Daher hat die Europäische Kommission den Begriff für die Verwendung im Kontext der europäischen Governance-Debatte definiert bzw. bedient sich einer Definition des WSA von 1999. Demzufolge umfasst die Zivilgesellschaft folgende Organisationen: Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (Sozialpartner), NGOs, CBOs, Berufsverbände, gemeinnützige Einrichtungen, gesellschaftliche Basisgruppen, Organisationen, über die sich die Bürger am lokalen und kommunalen Leben beteiligen, insbesondere Kirchen und Religionsgemeinschaften (ABl. 1999: 33/34).

Die Definition des WSA, auf die im Weißbuch verwiesen wird, gibt detaillierter Auskunft über das europäische Verständnis von „Zivilgesellschaft“. Vorerst wird die Zivilgesellschaft als ein Sammelbegriff für *„alle Formen sozialen Handelns von einzelnen oder Gruppen, die nicht auf Initiative des Staates zurückgehen und nicht von diesem gelenkt werden“* (ABl. 1999: 32) definiert. Die *„moderne Zivilgesellschaft“* ist vor allem von Toqueville, Durkheim und Weber inspiriert und ist von *„mehr oder weniger formalisierten Institutionen geprägt“* und bildet eine *„eigenständige gesellschaftliche Sphäre“* (ABl. 1999: 31). Die Zivilgesellschaft ist gekennzeichnet durch freiwillige Mitgliedschaft, ihr *„Gerüst“* ist das Recht, denn sie ist *„unabhängig vom Staat, doch keineswegs ein rechtsfreier Raum“*, sie ist ein Ort der *„kollektiven Willensbildung und der Bürgervertretung“*, ohne deren Vermittlung ein demokratischer Diskurs nicht möglich wäre und sie ist ein Raum der Subsidiarität, die es möglich macht, *„Ebenen der Macht zu schaffen, die unabhängig vom Staat sind, jedoch von diesem anerkannt werden.“* (ABl. 1999: 31).

Ein wichtiger Aspekt dieser Definition des WSA ist die Unabhängigkeit vom Staat, die auch immer wieder von VertreterInnen der Zivilgesellschaft (ZG) betont wird. Soziale Bewegungen sind zwar formell privat, also nicht Teil des Staates oder auch seiner unterschiedlichen Institutionen, dennoch übt der Staat Einfluss auf diese Bewegungen aus (vgl. Brand/Brunngräber/Schrader 2000: 72/73). Sei es durch die umfassenden Finanzhilfen der Europäischen Kommission an Organisationen der Zivilgesellschaft, oder auch wenn es um die Aufnahme als Gesprächspartner, die jeweils an ganz bestimmte Kriterien gebunden sind. So wird sich eine zivilgesellschaftliche Organisation, deren Arbeit sich in der Regel über Spenden und Mitgliedsbeiträge finanziert darum bemühen, finanzielle Unterstützung von der Kommission bekommen und durchaus Bereitschaft zeigen, ihre Organisationsstruktur den Förderanforderungen anzupassen. Nicht ohne Grund gibt es so eine starke Zunahme von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich europaweit engagieren, denn gerade EU-weite Organisationen werden von der Kommission gefördert. Gleiches gilt für die Kriterien zur Aufnahme als Gesprächspartner der Kommission. Außerdem wird die Tätigkeit der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene insofern deutlich eingegrenzt, als sie zur Verwirklichung der europäischen Ziele beitragen soll.

Wurden Organisationen schließlich als Gesprächspartnern anerkannt, kann beobachtet werden, dass sich die Sprache und das Verhalten der VertreterInnen der ZG an den Habitus der politischen Eliten anpasst (vgl. Sending 2006: 667). So kann die ZG durch die regulierte und formalisierte Einbeziehung in den Politikprozess durchaus wieder zu einem Ort werden, an dem sich traditionelle und „altbewährte“ Machtverhältnisse, Entscheidungsstrukturen und Mehrheiten reproduzieren, die letztendlich die selben Gewinner hervorbringen wie das repräsentative System.

Außerdem wird der Zivilgesellschaft in der Definition des WSA eine Rolle der „*Bürgervertretung*“ zugeschrieben. Dies wird auch von der Social Platform deutlich hervorgehoben. So wird betont, dass: *„NGOs are directly representative of particular groups, whether of other NGOs or of citizens“, „yet more NGOs ‘represent’ or advance public interests, ideas, issues or values“* (Platform of European Social NGOs 2001: 4). Insbesondere sprechen NGOs für jene, die (bisher) keine Stimme im System hatten (vgl. Platform of European Social NGOs 2001: 4). Das Partizipationskonzept der Kommission bietet tatsächlich unterschiedlichen Gruppen, die bisher in national- und supranationalstaatlichen Institutionen unterrepräsentiert waren, die prinzipielle Möglichkeit ihre Interessen im Rahmen der zivilgesellschaftlichen Konsultationen einzubringen. Als Beispiel wären hier die „European Women’s Lobby“ (EWL) zu nennen, die in drei Beratungsgremien<sup>8</sup> der Kommission vertreten ist oder die „Female Europeans of Medium and Small Enterprises“ (FEM), die an den Konsultationen der Wirtschaftsinteressen teilnimmt. Im EU Human Rights Forum ist beispielsweise das „European Roma Rights Center“ vertreten und die „European Region of the International Lesbian and Gay Association“ (ILGA) oder das „European Disability Forum“, das auch im Europäischen Gesundheitsforum einen Sitz hat.

Dieser Aspekt gilt vor allem als Legitimitätsgrundlage für die Einbeziehung von diesen Akteuren in den politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozess und muss daher von beiden Seiten deutlich hervorgehoben werden. Insofern kann die Zivilgesellschaft dann auch als Mittler zwischen öffentlicher Gewalt und den Interessen der BürgerInnen auftreten und wird als dieser auch angesehen. Im Kontext des europäischen Governance-Konzepts wird vor allem auch von einer „organisierten Zivilgesellschaft“ gesprochen. Diese definiert der WSA als *„Gesamtheit aller Organisationsstrukturen, deren Mitglieder über einen demokratischen Diskurs- und Verständigungsprozeß dem allgemeinen Interesse dienen und welche auch als Mittler zwischen öffentlicher Gewalt und den Bürgern auftreten.“* (ABl. 1999: 33).

---

<sup>8</sup> EU Menschenrechtsforum, Beratungsgruppe "Frauen im Ländlichen Raum" und dem jährlichen Treffen des Strukturfonds mit Sozial- und Wirtschaftspartnern.

Diese Definition der Zivilgesellschaft wird im europäischen Regieren auch konkret umgesetzt und eingesetzt. So hat die Kommission, wie im Weißbuch versprochen, eine Online-Datenbank über die auf EU-Ebene tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft eingerichtet. Die Datenbank trägt den Namen CONECCS<sup>9</sup>, Consultation, the European Commission and Civil Society. Einerseits soll sie den Organisationen die Möglichkeit geben, sich selbst bei der Kommission bekannt zu machen und andererseits hat die Kommission so einen besseren Zugriff auf eine größere Zahl an potentiellen Konsultationspartnern, die sie nun gezielt ansprechen kann. Wobei eine Aufnahme in die Datenbank nicht automatisch mit einer Einbeziehung in den Politik-Prozess verbunden ist. Bei der Aufnahme von Organisationen in CONECCS orientiert sich die Kommission an der Definition des WSA und ergänzt diese durch folgende Kriterien:

- Ausschließlich Nicht-Gewinnorientierte Organisationen (NPOs), die auf europäischer Ebene tätig ist, also mindestens in drei EU- bzw. Kandidatenländern
- in einem oder mehreren Politikbereichen der Kommission tätig und in der Lage ist, Fachwissen und Input zur Verfügung zu stellen
- formelle Etablierung
- Befugnis für die Mitglieder sprechen zu können;
- transparent und rechenschaftspflichtig geführt wird und bereit und in der Lage ist, der Kommission auf Verlangen weitere Informationen zur Verfügung zu stellen

Damit erfolgt eine deutliche und praktikable Eingrenzung des normativen Begriffs „Zivilgesellschaft“. Organisationen der Zivilgesellschaft (ZGO) dürfen auf europäischer Ebene, im formalen Rahmen nur partizipieren, wenn es sich nicht um eine rein nationalstaatliche Organisation handelt, sondern nur wenn sie ein Dachverband oder ein Länderübergreifender Zusammenschluss von Nicht-Gewinnorientierten Organisationen ist. Damit werden rein nationalstaatlich agierende Organisationen von den Zielgerichteten Konsultationen ausgeschlossen. Ferner gelten nur Nicht-Gewinnorientierte Organisationen als zivilgesellschaftliche. Bereits im Jahr 1992 machte die Kommission eine Unterscheidung zwischen Interessengruppen, die auf EU-Ebene agieren mit und ohne Erwerbszweck (vgl. KOM 1992: 1).

Keinerlei Erwähnung finden Punkte wie Achtung der Menschenrechte bzw. der Europäischen Grundrechtscharta bei den Aufnahmekriterien in die Datenbank. Theoretisch würde dies bedeuten, dass menschenrechtsfeindliche und/oder radikale Gruppierungen, solange

---

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/civil\\_society/coneccs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/index_en.htm) [Stand: 14.06.2006].

sie rechenschaftspflichtig und transparent geführt werden, in die Datenbank aufgenommen werden können.

Ein weiterer wichtiger Punkt für die Kommission ist, dass die Organisationen in der Lage sein müssen, Input zur Verfügung zu stellen, womit den zivilgesellschaftlichen Organisationen eine klare Rolle im politischen Prozess zugeschrieben wird. Ihre Aufgabe ist es, der Kommission Fachwissen zur Verfügung zu stellen, das die Kommission im eigenen Apparat nie produzieren könnte.

### 3. DIE ZIVILGESELLSCHAFT ALS LEGITIMIERENDE<sup>10</sup> KRAFT

Im Zuge der zivilen Proteste gegen die internationale Neoliberalisierung, der Diskussion über das europäische Demokratiedefizit (vgl. Abromeit 1998, Leinen 2001, Kielmansegg 1996, kritisch: Majone 1998, Moravcsik 2002) sowie die Skandale um die Kommission unter Santer fand die Zivilgesellschaft Einzug in die Diskussion über eine Reformation des europäischen Regierens: „(...) *the legitimacy crisis of the European Institutions, and in particular of the Commission, led to the discovery of civil society as a basis for administrative reform and as a source of legitimation.*“ (Smismans 2003: 478). Im Diskurs über europäisches Governance wird die Zivilgesellschaft als eine neue legitimierende Kraft entdeckt. Nicht nur für den politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, sondern auch für die Kommission als Institution.

#### 3.1. Die Legitimation der Kommission

Die Legitimationsgrundlage des Europäischen Parlaments im Sinne eines nationalstaatlichen Demokratieverständnisses ist offensichtlich. Die über 700 Abgeordneten werden direkt von den europäischen BürgerInnen gewählt<sup>11</sup>. Somit ist das EP das einzige Organ der EU, das unmittelbar legitimiert ist. Der Rat hingegen stützt seine Legitimität darauf, dass er die Mitgliedstaaten im Rahmen der Vertretung der demokratisch gewählten Regierungen, repräsentiert. Er stellt somit eine direkte Verbindung zwischen Unionsebene und den Mitgliedstaaten dar.

Eine aus demokratischen Wahlen hervorgegangene Regierung, wie sie in den Mitgliedstaaten üblich ist, gibt es in der Union nicht und auch die Machtausstattung des Europäischen Parlaments, gemessen an Nationalen, ist äußerst gering. In diesem Sinne verfügt

---

<sup>10</sup> Legitimation wird hier als normativer Begriff verstanden, nämlich als Anerkennungswürdigkeit oder Zustimmungswürdigkeit eines politischen Systems im Sinne von Habermas. Wobei in Anlehnung an Lipset Legitimität auch als Fähigkeit eines politischen Systems verstanden wird, aktiv zu dessen Anerkennung beizutragen.

<sup>11</sup> Die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den EP-Wahlen liegt seit 1999 unter 50%, in den Jahren davor lag sie bei ca. 60% (vgl.: <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/yourparliament/turnout/index.html> [Stand: 23.09.2006])

die Kommission über keine eigene Legitimationsbasis, obwohl sie über ein entscheidendes Machtinstrument verfügt, nämlich über das Initiativrecht<sup>12</sup>, das im nationalstaatlichen Kontext rein formal bisher nur den Parlamenten obliegt. Weder die Kommission selbst, noch ihr Präsident werden direkt oder indirekt gewählt oder verfügen über ein Repräsentationsmandat der BürgerInnen oder Staaten. Die Kommission wurde als „Hüterin der Verträge“ konzipiert. Sie soll die Interessen der Gemeinschaft gegenüber den nationalstaatlichen Eigeninteressen schützen und die Integration der Union vertiefen.

In der Diskussion um die Bestrebungen einer Demokratisierung der Union stand lange eine Parlamentarisierung des Systems im Vordergrund, die vor allem vom EP selbst befürwortet und forciert<sup>13</sup> wurde. Allerdings verliert dieses Konzept zur Behebung des Demokratiedefizits immer mehr an Bedeutung. Fraglich ist nämlich, ob europäisches Regieren überhaupt an Maßstäben nationalstaatlicher, parlamentarischer Mehrheitsdemokratien gemessen werden soll und kann. Außerdem wird davon ausgegangen, dass eine solche Demokratisierung des Systems „an bestimmte Voraussetzungen gebunden“ (Kielmansegg 2003: 56) ist. Eine dieser Voraussetzungen ist das viel bemängelte europäische Volk oder eine europäische Identität. Genau hier setzt auch das kommissarische Konzept einer Zivilgesellschaft in der Europäischen Union an.

Das Governance-Konzept der Kommission und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft ermöglichen prinzipiell jenen, die von der Politik betroffen sind bzw. jenen, die angeben sie zu vertreten, im europäischen Politik-Prozess zur partizipieren. Politik-Betroffene stehen also im Vordergrund und nicht Angehörige von Nationalstaaten. Das nationalstaatliche Konzept des Staatsbürgers rückt somit in den Hintergrund. Im Weißbuch wird dies auch dadurch deutlich, dass oftmals der Begriff des „Menschen“ statt jener des „Bürgers“ verwendet wird.<sup>14</sup> Anstelle oder zusätzlich zu der garantierten Inklusion und Partizipation über die StaatsbürgerInnenschaft<sup>15</sup> (vgl. Holland-Cunz 2004: 132/133) treten oder kommen dynamisch funktionale, sektorale und soziale Interessengemeinschaften hinzu, die ausdrücklich zur Partizipation aufgefordert werden. *„Relying on the deliberative theory of democracy Wolf assumes that truth-seeking behaviour, openness to persuasion, and argumentative consistency will replace the pre-political we-identity of territorial communities as trust-generating mechanisms.* (Gbikpi/Grote 2002: 22) Mit diesem Konzept erübrigt sich gewissermaßen die Diskussion darüber, ob überhaupt von einem europäischen Volk gesprochen werden kann oder nicht.

---

<sup>12</sup> Nach Art. 208 EGV kann der Rat die Kommission auffordern, ihm Gesetzesvorschläge zu unterbreiten, womit er das ihm fehlende Initiativrecht durchsetzen kann.

<sup>13</sup> Das EP legte seit 1953 immer wieder Entwürfe für eine europäische Verfassung vor, die eine Parlamentarisierung des Systems forderten: Vertragsentwurf der Ad-hoc-Versammlung 1953, Spinelli-Entwurf 1984, Herman-Bericht, 1994. Keiner dieser Entwürfe konnte sich jedoch durchsetzen.

<sup>14</sup> *„Das Weißbuch schlägt vor, die politische Entscheidungsfindung zu öffnen, und mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung ... einzubinden“* (S.4) bzw. *„The White Paper proposes opening up the policy-making process to get more people and organisations involved ...“* (S.3).

<sup>15</sup>

Dem politischen Prozess in der Union werden neben Parteien, Regierungen, Sozialpartnern, Regionen, etc. (neue) Gesprächspartner hinzugefügt, die sich je nach Politikbereich ändern. Dies wird folgende Argumente der Kommission legitimiert:

*„Das Recht der Bürger, eine einem gemeinsamen Zweck dienende Vereinigung zu gründen, gehört in einer Demokratie zu den Grundfreiheiten. Die Mitgliedschaft in einer Vereinigung ermöglicht den Bürgern, sich aktiv am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen, und zwar auf andere Weise als in politischen Parteien oder Gewerkschaften bzw. zusätzlich zum ihrem Engagement in diesen Gruppierungen.“* (KOM 2000: 5)

Die Zivilgesellschaft wird also gleich gestellt mit den bisher, vor allem im nationalstaatlichen Kontext agierenden politischen Partnern wie Gewerkschaften und Parteien, da sie den BürgerInnen *„eine Stimme verleiht“* (KOM 2001: 19). Die „alten“ Partner galten stets als Repräsentanten der BürgerInnen, die ihre Interessen über sie zu den Parlamenten und Regierungen brachten. Die Organisationen der Zivilgesellschaft waren bisher nur marginal als Gesprächspartner von nationalstaatlichen Parlamenten oder Regierungen bedeutsam. In den Nationalstaaten gibt es keine formalisierten Gremien, die in regelmäßigen Abständen zusammentreffen, um zivilgesellschaftliche Organisationen zu hören.

Die Kommission ermöglicht ZGOs nun beides. Einerseits werden Organisationen klar und deutlich als Gesprächspartner der Kommission anerkannt. Sie werden sogar von der Kommission explizit aufgefordert zu partizipieren, ihre Interessen und ihr Fachwissen einzubringen, um so die europäische Politik „besser“ zu machen und ihre Akzeptanz zu erhöhen. Rechtlich sichert sich die Kommission durch das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ im Amsterdamer Vertrag ab. Dort heißt es: *„vor der Unterbreitung von Vorschlägen für Rechtsvorschriften außer im Falle besonderer Dringlichkeit oder Vertraulichkeit umfassende Anhörungen durchführen und in jedem geeigneten Fall Konsultationsunterlagen veröffentlichen“*.

Andererseits werden formalisierte Beratungsgremien ins Leben gerufen, bei denen VertreterInnen der Zivilgesellschaft, gesondert nach Politikbereichen, gehört werden und so ihre Interessen und ihr Wissen in den Politikprozess einbringen können. Zusätzlich führt die Kommission Konsultationen zu unterschiedlichen Politiken durch, die es manchmal sogar Einzelpersonen ermöglichen direkt zu partizipieren. Hierzu wird vor allem das

Internet verwendet.<sup>16</sup> Diese Konsultationen werden ebenfalls zunehmend formalisiert und reguliert<sup>17</sup>. Dadurch schafft die Kommission eine bessere Legitimation für sich selbst, da sie jetzt auch über repräsentative Gesprächspartner, denen sie eine direkte Verbindung zu den Menschen zuschreibt, verfügt: Durch die Regeln und Standards für Konsultationen erhalten „die Organisationen der Zivilgesellschaft repräsentativen Charakter“ (KOM 2001: 22). Außerdem hat die Kommission bedeutende Argumente in der Hand, wenn es um die Annahme oder Ablehnung ihrer Initiativen geht. Diese sind nun mit speziellem Fachwissen ausgestattet und die Kommission kann sich auf ihre umfangreich durchgeführten Konsultationen berufen (vgl. Mazey/Richardson 2001: 81).

Neben der Erhöhung ihrer Legitimation kann die Kommission durch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft auch ihre Position im Machtgefüge des institutionellen Dreiecks der Union stärken, da sie über einen gewaltigen Pool an Fachwissen verfügt, der für die Kommission prinzipiell jederzeit abrufbar ist. Die Kommission wird zu einer Anlaufstelle für eine Reihe unterschiedlicher Akteure, wodurch sie außerdem in die Rolle einer „Netzwerkorganisation“ schlüpft (vgl. Laffan 2002: 123).

### 3.2. Die Legitimation der europäischen Politik

Der Verlust von oder mangelnde parlamentarischer Partizipation, sei es auf nationalstaatlicher oder europäischer Ebene, ist ebenso deutlich wie die Notwendigkeit einer Suche nach (neuen) politischen Partizipationsformen jenseits der Nationalstaaten. Gerade Modelle der deliberativen und partizipativen Demokratietheorie setzten hier an, besonders wenn es um die Demokratisierung von politischen Ordnungen jenseits des Staates geht. Die von der Kommission eingeleitete Debatte über europäisches Regieren greift Elemente dieser Theorien auf und versucht ihr Konzept von zivilgesellschaftlicher Partizipation und deliberativen Beratungsgremien als Legitimationsressource für europäische Politik zu etablieren. Durch eine Formalisierung und Regulierung soll dieser Prozess gestützt werden. Doch welchen normativen Prinzipien müsste dieses Konzept entsprechen, um tatsächlich eine besser Legitimationsbasis zu schaffen und europäische Politik zu demokratisieren jenseits traditioneller mehrheitsdemokratischer Denkmuster? Inwieweit entspricht die bereits umgesetzte Formalisierung der zivilgesellschaftlichen Partizipation diesen Prinzipien?

---

<sup>16</sup> Die Kommission hat eine umfangreiche Konsultationsplattform im Internet eingerichtet: [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm) [Stand: 20.09.2006].

<sup>17</sup> Die Kommission hat Mindeststandards und Grundsätze für Konsultationen in einer Mitteilung vom 11.12.2002 definiert (vgl. KOM 2002).

### 3.2.1. Zugang

Eine der wichtigsten Grundvoraussetzungen für effektive Partizipation ist der gleichberechtigte Zugang für Politik-Betroffene: *„access to such a process becomes a crucial feature of democracy at the international level“* (Bohman 1999: 500) Die formalen und informellen Regeln über den Zugang zum politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozess sind ausschlaggebend für eine effektive und erfolgreiche Interessenvertretung von Politik-Betroffenen. Die Regeln für den Zugang sollten so gestaltet sein, dass alle Politik-Betroffenen das Recht auf Partizipation haben und dieses gegebenenfalls einklagen können.

Die Kommission unterscheidet zwei Konsultationsverfahren: Offene und Zielgerichtete. Im Rahmen der Zielgerichteten Verfahren ermittelt die Kommission die für sie am besten geeignet scheinende Zielgruppe. Hier handelt es sich insbesondere um jene Organisationen und Beratungsgremien die in die Datenbank CONECCS aufgenommen wurden und von der Kommission aufgrund ihrer Vertretungsqualifikation sektoraler Interessen eingeladen werden (vgl. KOM 2002b: 8). Die Art der Konsultation steht nur bestimmten, bereits von der Kommission anerkannten Organisationen offen und stellt daher einen privilegierten Zugang dar.

Die offenen Konsultationen, welche meist auf Grundlage von Grün-, Weißbüchern und Mitteilungen stattfinden, stehen hingegen allen betroffenen Organisationen und Einzelpersonen zur Verfügung (vgl. KOM 2002b: 7). Mithilfe von speziellen Online-Verfahren ist dies möglich. Allerdings wird hierfür ein Internetzugang der Betroffenen vorausgesetzt<sup>18</sup>, wodurch ein Großteil der EU-Bevölkerung ausgeschlossen ist.

Ein rechtsverbindliches Konsultationskonzept lehnt die Kommission, obwohl es im Konsultationsverfahren einige Male von Betroffenen gefordert wurde, mit folgender Begründung strikt ab: Es muss *„eine Situation vermieden werden, in der ein Vorschlag der Kommission vor dem Gerichtshof angefochten werden kann, weil angeblich keine Konsultation der betroffenen Partei erfolgt ist“* (KOM 2002: 9/10). Hat eine Organisation oder auch eine Einzelperson nicht partizipiert gibt es keine Einspruchsmöglichkeit. Das Konsultationsverfahren war transparent im Internet, wer davon nichts gewusst hat, ist selbst Schuld.

Das Partizipationskonzept der Kommission ermöglicht zwar prinzipiell den Organisationen der ZG ihre Interessen einzubringen, verwehrt ihnen aber das Recht auf Partizipation. Insofern wird der Eindruck vermittelt, dass der Grundsatz für gutes Regieren eher daran

---

<sup>18</sup> Die Erhebungen des Statistischen Amtes der EG vom März 2006 zeigen, dass nur 48 Prozent der Haushalte einen Internetzugang haben, 23 Prozent davon einen Breitbandzugang. Zweierlei Gefälle ist sichtbar, einerseits zwischen Land (40% Zugänge) und Stadt (52%) und andererseits zwischen den neuen Mitgliedstaaten (Ø 30%) und den alten Mitgliedstaaten (Ø 53%) (Vgl. Eurostat 2006: 3).

gekoppelt ist, die Kommission mit Input zu versorgen, als der Zivilgesellschaft explizite Mitbestimmungsrechte zu verleihen: „Jeder Bürger, jedes Unternehmen oder jeder Verband kann die Kommission nach wie vor mit Input versorgen.“ und „Die Kommission sollte sich aktiv um Input seitens der betroffenen Parteien bemühen.“ (KOM 2002: 11).

Offenheit gegenüber der Partizipation von ZGOs ist nicht ausreichend, um auch eine nachhaltige Interessenvertretung sicherzustellen. Effektive Vertretung ist vor allem eine Frage von Ressourcen. Zivilgesellschaftliche Organisationen basieren auf „freiwilliger“ und oft ehrenamtlicher Mitarbeit von Menschen, die sich in ihrer Freizeit für die Anliegen der jeweiligen Organisation oder Gruppe einsetzen. Anders als Erwerbsorientierte Organisationen können jene der ZG in der Regel nicht auf ein eigenes Budget für effektives Lobbying in Brüssel zurückgreifen. Daher ist eine finanzielle Förderung von Seiten der Kommission unerlässlich. Nur so kann ein relativer Ausgleich zu den wirtschaftlichen Lobbyaktivitäten hergestellt werden.

### **3.2.2. Transparenz**

Um partizipieren zu können muss die/der Betroffene erstens wissen, dass es eine Möglichkeit zur Partizipation gibt, zweitens den Zugang zu den relevanten Informationen haben und drittens über die Regeln der Konsultationen Bescheid wissen.

Diesbezüglich setzt die Kommission wieder alles auf das Medium Internet. Auf den umfangreichen Websites der Union können alle möglichen und unmöglichen Informationen abgerufen werden. Neben einem Internetzugang ist auch eine gewisse Grundkenntnis über Online-Recherche udgl. notwendig, um sich im Webdschungel der Union orientieren zu können. Wodurch wieder eine große Zahl Politik-Betroffener de facto ausgeschlossen ist.

Ein weiterer Punkt ist die Transparenz der Verfahren. Transparenz gehört zwar zu den Grundprinzipien des guten Regierens, wie sie im Weißbuch formuliert worden sind und die Kommission. Nichtsdestotrotz finden nach wie vor viele „Verhandlungen in Hinterzimmern“ (vgl. Young 1993: 269) statt, insbesondere jene der Komitologie. Für die offenen Konsultationsverfahren kann durchaus von einer umfassenden Transparenz gesprochen werden. Allerdings nur für jene, die über das Privileg eines Internetzugangs verfügen. Für die Zielgerichteten Konsultationsverfahren gibt es vereinzelt Informationen über die Beratungen etc., die in CONECCS abrufbar sind.

### **3.2.3. Inklusion**

Es muss sichergestellt werden können, dass tatsächlich alle Politik-Betroffenen und ihre Argumente gehört wurden. Entscheidend dabei ist es, dass auch alle Politik-Betroffenen ausfindig gemacht werden. Schmitter verwendet hier den Begriff „holders“, um jene Betroffenen oder jene die über relevante Informationen verfügen ausfindig zu machen. (vgl. Schmitter 2002: 62). Es soll vor allem auch darum gehen, Gruppen mit einzubeziehen, die bisher, sei es im nationalstaatlichen oder internationalen System, nicht die Möglichkeit hatten zu partizipieren. Es sollte nicht nur davon ausgegangen werden, dass die Organisationen an die Kommission heran treten, sondern auch die Kommission Gesprächspartner sucht. Letzteres wird durchaus praktiziert, allerdings gibt es keine klaren Richtlinien oder Definitionen innerhalb der Kommission dafür, wie festgestellt werden, wann und in welchem Ausmaß eine bestimmte Gruppe von einer Maßnahme oder Entscheidungen ge- oder betroffen ist und wie Betroffene ausfindig gemacht werden können.

Außerdem besteht durchaus die Notwendigkeit, dass besonders unterrepräsentierte Gruppen spezielle Rechte oder auch Förderungen erhalten, um bestehende Barrieren, Benachteiligungen und Unterdrückungen zu reduzieren und letzten Endes zu beseitigen (vgl. Young 1993: 269). Ein inklusives Partizipationskonzept sollte Rücksicht auf die verschiedenen sozialen Gruppen nehmen, um so auf die unterschiedlichen Bedürfnisse besser eingehen zu können (vgl. Young 1993: 276). Nur so kann der politische Prozess auch eine effektive und effiziente Politik für Betroffene hervorbringen. Vor allem auch die Formalisierung einer ausdrücklichen Anerkennung und Repräsentation unterdrückter Gruppen (vgl. Young 1993: 279), wie es die Kommission bereits tut, ist ein entscheidender Schritt in Richtung einer fairen und gleichen Partizipation.

### **3.2.4. Feedback**

Es ist nicht ausreichend zivilgesellschaftlichen Organisationen Hoffnung auf Mitbestimmung durch das vorgelegte Partizipationskonzept zu machen. Es muss auch eine reale Möglichkeit existieren, auf den politischen Prozess Einfluss zu nehmen. Daher ist es notwendig, dass die Kommission Stellung bezieht, ob und warum sie diese oder jene Forderung der Organisation annimmt oder ablehnt.

Einerseits muss für die Organisationen die Möglichkeit bestehen, Auswirkungen, die getroffene politische Entscheidungen oder geplante Maßnahmen auf sie haben, öffentlich zu machen und ihre Positionen einzubringen (vgl. Young 1993: 283). Andererseits müssen die Entscheidungsträger verpflichtet sein, zu zeigen, dass ihre Perspektiven in die Überlegungen und im Prozess mit einbezogen worden sind (vgl. Young 1993: 283).

Bisher veröffentlicht die Kommission zwar ein Feedback zu den öffentlichen Konsultationen, allerdings gibt es diesbezüglich keine rechtsverbindliche Verpflichtung. Das Feedback geschieht auf freiwilliger Basis, fand allerdings Einzug in die Mindeststandards und Grundprinzipien für Konsultationen (vgl. KOM 2002: 12), womit zumindest ein Grundstein in Form von „soft law“ für die Begründung von bestimmten Entscheidungen gelegt wurde.

### **3.2.5. Vetorechte**

Ein weitreichender Schritt wäre die Einführung von einem sektoralen, regionalen oder funktionalen Vetorecht für Politik-Betroffene. Betroffene Gruppen sollten das Recht zugesprochen bekommen ein Veto gegen politische Maßnahmen einzulegen, die sie im Speziellen betreffen (vgl. Young 1992: 283). Insbesondere wenn diese Maßnahmen dazu beitragen, bestehende Ungleichheiten zu verstärken oder beizubehalten. Das eingebrachte Veto müsste allerdings von der jeweiligen Organisation begründet werden.

Diesbezüglich gab es weder im Weißbuch noch in sonst einem der untersuchten Dokumente eine Stellungnahme. Prinzipiell lehnt die Kommission explizite Partizipationsrechte deutlich ab. Stattdessen forciert sie gewisse Standards und Prinzipien, die keinesfalls rechtlichen Charakter bekommen dürfen, damit Organisationen ihre Rechte einklagen oder gar Einspruch gegen Maßnahmen erheben können.

## **4. SCHLUSSBEMERKUNG**

Die Einbeziehung von ZGO in den europäischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess sowie die Einbindung bei der Umsetzung der Politik ist nicht unbedingt neu, da die Kommission aufgrund Ihrer Funktion in der Union auf externes Wissen zugreifen muss und bei der Politikumsetzung auf externe Hilfe in Form von Agenturen etc. angewiesen ist. Neu ist, dass der Prozess der zivilgesellschaftlichen Einbindung auf europäischer Ebene zunehmend formalisiert und reguliert wird. Wodurch auch neue Verfahren der politischen Willensbildung entstehen, die eine Ergänzung zum gesetzgebenden Verfahren darstellen sollen.

Werden ZGO in den Politik-Prozess mit einbezogen besteht zumindest prinzipiell die Möglichkeit, dass durch deliberative Verhandlungen in funktionalen Beratungsgremien auf gruppenspezifische Bedürfnisse eingegangen wird, sofern diese vertreten werden. In deliberativ-partizipativen Verhandlungsstrukturen entscheidet der Zugang zu den Gremien über effektive Interessenvertretung aber auch die Fähigkeit sich nachhaltig in Verhandlungen zu positionieren. Letzteres ist besonders durch eine Professionalisierung der Inte-

ressourcenvertretung möglich, die wiederum abhängig von finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen ist. Das Fehlen von gleichberechtigten Zugangskriterien sowie mangelnde Ressourcen führen dazu, dass deliberativ-partizipative Strukturen dieselbe Tendenz entwickeln, vorhandene Barrieren, Unterdrückungen und Ungleichheiten im System zur reproduzieren.

Andererseits ermöglicht die Formalisierung der ZGO-Einbindung der Kommission einen regulierenden Zugriff auf die Zivilgesellschaft. Sie ist es die bestimmt und entscheidet, wer über relevante Informationen verfügt<sup>19</sup>, wer Förderungen in welchem Ausmaß bekommt, wie sich die Einbindung genau gestaltet etc. In gewisser Weise kann die Kommission die ZG kontrollieren und den massiven Protest, der in den 90er Jahren von Teilen der ZG ausging, in kontrollierte und regulierte Bahnen leiten: *„Partizipation heißt nicht Institutionalisierung von Protest. Partizipation bedeutet vielmehr wirkungsvolle Politikgestaltung auf Grundlage frühzeitiger Konsultationen und der Erfahrungen der Vergangenheit.“* (KOM 2001: 21) Es kann nicht wirklich davon ausgegangen werden, dass ZGO durch die Einbindung in den Politik-Prozess und in die Implementierung, einen Machtzuwachs erfahren oder, dass es zu einer Machtverschiebung hin zu ZGO kommt. *„Rather it is an expression of a changing logic or rationality of government (defined as at type of power) by which civil society is redefined from a passive object of government to be acted upon and into an entity that is both an object and a subject of government.“* (Sending/Neumann 2006: 664)

Die Einbindung der ZG wird einerseits von der Kommission forciert, um so spezielles Fachwissen anzuhäufen, um die eigene Macht im Institutionsdreieck zu stärken und eine effiziente wie effektive Politik hervorzubringen. Den „Experten“ der ZG wird eine zentrale Rolle bei der Erzeugung von effektiver Politik zugeschrieben<sup>20</sup>. Andererseits wird dieser Prozess aber auch von den ZGO explizit befürwortet und gewollt, um so durch professionalisiert Lobbying, ähnlich dem der Industrie und Wirtschaft, auf den politischen Prozess in der EU Einfluss zu nehmen. *„(...) we will see that their relationship is characteristic of a form of government involving a “technology of agency” by which nonstate actors are enrolled to perform governance functions by virtue of their technical expertise, advocacy and capacity for political will-formation.“* (Sending/Neumann 2006: 664)

Die Einbeziehung von ZGO in den Politik-Prozess wird aber nicht nur mit dem Effektivitätsargument gerechtfertigt, sondern dient auch dazu europäische Politik legitimierbarer zu machen. Diese Verbesserung der Legitimitätsgrundlage wird von vielen ZGO, der

---

<sup>19</sup> besonders bei den Zielgerichteten Konsultationen und bei der Aufnahme in CONECCS.

<sup>20</sup> *„Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess – von der Konzipierung bis hin zur Durchführung – einbezogen werden“* (KOM 2001: 13.)

Kommission und auch von vielen wissenschaftlichen Beiträgen über europäisches Regieren betont. *„(...) the literature on global governance itself forms part of the governmental rationality that characterizes contemporary world politic: in identifying nonstate actors as crucial actors in global governance, and particularly in identifying new sources and modes of conferring legitimacy to governmental practices that involves nonstate actors the extant literature on global governance forms part of and underwrites the Governmmentality in terms of thinking and knowledge that underwrites this form of governing.“* (Sending/Neumann 2006: 664)

## 5. QUELLEN

ABROMEIT, Heidrun (1998): *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York/Oxford.

AD-HOC-VERSAMMLUNG (1953): Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Politischen Gemeinschaft vom 10. März 1953, In: Neisser, Heinrich (1993): *Das politische System der EG*, Holzhausen, Seite 253-284.

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1999): Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk“, C329/30, Brüssel, 17.11.1999.

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN UNION (2004): Vertrag über eine Europäische Verfassung, 2004/C310/01.

BOHMAN, James (1999): International regimes and democratic governance: political equality and influence in global institutions, in: *INTERNATIONAL AFFAIRS* 75, 3, p. 499-513.

BRAND, Ulrich/BRUNNGRÄBER, Achim/SCHRADER, Lutz/STOCK, Christian/WAHL, Peter (2004): *Global Governance. Alternativen zur neoliberalen Globalisierung?*, Münster.

CHOMSKY, Noam (2002): *Profit over People. Neoliberalismus und globale Weltordnung*, Hamburg

GBIKPI, Bernard/GROTE Jürgen R. (2002): From Democratic Government to Participatory Governance, in: Diess (Hg.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen, Seite 17-34.

HOLLAND-CUNZ, Barbara (2004): Demokratie – StaatsbürgerInnenenschaft – Partizipation, in: ROSENBERGER, Sieglinde K./SAUER, Birgit (Hg.): *Politikwissenschaft und Geschlecht*, Wien, Seite 127-148.

HUEGLIN, Thomas O. (1999): Government, governance, governmentality: understanding the EU as a project of universalism, in: KOHLER-KOCH, Beate/EISING, Rainer (Hg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, New York.

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1984): Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, Februar 1994 (Spinelli-Entwurf), verfügbar im Internet: [www.europlace.org/diba/cig/prtr-de.html](http://www.europlace.org/diba/cig/prtr-de.html) [Stand: 10.06.01].

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1994): Herman-Bericht zur Verfassung der EU, verfügbar im Internet: [www.europa-web.de/europa/03euinf/08VERFAS/hermannbr.html#Inhalt](http://www.europa-web.de/europa/03euinf/08VERFAS/hermannbr.html#Inhalt) [Stand 11.11.00].

EUROPEAN CITIZEN ASSOCIATION (2002): *Listening to Civil Society: What Relationship between the European Commission and NGOs*, 29.03.2002.

EUROSTAT (2006): *Statistik kurz gefasst: Internetnutzung durch Privatpersonen und Unternehmen*, Nummer 12/2006, abgeschlossen am 20.03.2006.

KIELMANSEGG, Peter Graf (1996): Integration und Demokratie, in: JACHTENFUCHS, Markus/KOHLER-KOCH, Beate (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen, Seite 47-71.

KIELMANSEGG, Peter Graf (2003): Integration und Demokratie, in: JACHTENFUCHS, Markus/KOHLER-KOCH, Beate (Hg.): *Europäische Integration*, 2. Auflage, Opladen, Seite 49-83.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1992): Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen, SEC/1992/2272, Brüssel, den 2.12.1992.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2000): Diskussionspapier der Kommission. „Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen“, KOM(2000) 11 end., Brüssel, den 18.1.2000.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endg., Brüssel, den 25.7.2001.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002): Mitteilung der Kommission. Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultationen und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultationen betroffener Parteien durch die Kommission, KOM(2002) 704 end., Brüssel, den 11.12.2002.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002b): Mitteilung der Kommission. Konsultationsdokument: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultationen und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultationen betroffener Parteien durch die Kommission, KOM(2002) 277 end., Brüssel, den 5.6.2002.

LAFFAN, Brigid (2002): The European Commission: Promoting EU Governance, in: GROTE, Jürgen R. / GBIKPI, Bernard (Hg.): Participatory Governance. Political and Social Implication, Opladen, Seite 121-139.

LEINEN, Josef (2001): Die politische Notwendigkeit einer europäischen Verfassung, in: SCHIRM, Magda (Hg.): Eine Verfassung für Europa?, Frankfurt a.M, Seite 13-21.

MAJONE, Giandomenico (1998): Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, in: European Law Journal, Vol. 4, No. 1, March 1998, 5-28.

MAZEY, Sonia/RICHARDSON, Jeremy (2001): Institutionalizing Promiscuity: Commission-Interest Group Relations in the EU, in: SWEET, Alec Stone/SANDHOLTZ, Wayne/FLIGSTEIN, Neil (Hg.): The Institutionalization of Europe, Oxford, Seite 71-93.

MORAVCSIK, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 40, Number 4, 603-24.

MORISON, John (2000): The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society, in: JOURNAL OF LAW AND SOCIETY, Vol. 27, Nr. 1, March 2000, p. 98-132.

PAUER-STUDER, Herlinde (2003): Zivilgesellschaft – was kann und soll es bedeuten?, in: APPEL, Margi/GUBITZER, Luise/SAUER, Birgit (Hg.): Zivilgesellschaft – ein Konzept für Frauen?, Wien, Seite 73-85.

PIERE, Jon/PETERS, Guy B. (2000): Perspectives on governance, in: Diess. (Hg.): Governance, Politics and the State, New York, p. 47-69.

PLATFORM OF EUROPEAN SOCIAL NGOS (2000): Response of the Platform of European Social NGOs "The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a stronger Partnership", Brussels, 27 April 2000.

PLATFORM OF EUROPEAN SOCIAL NGOS (2001): Democracy, Governance and European NGOs. Building a Stronger Structured Civil Dialogue, March 2001.

PLATFORM OF EUROPEAN SOCIAL NGOs (2002): Response to the White Paper on the Reform of European Governance, 22 March 2002.

SCHMITTER, Philippe C. (2002): Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context"?, in: GBIKPI, Bernard/GROTE, Jürgen R. (Hg.): Participatory Governance. Political and Social Implications, Opladen, Seite 51-69

SENDING, Ole Jacobs/NEUMANN, Iver B. (2006): Governance to Governmentality: Analyzing NGOs., States, and Power, in: INTERNATIONAL STUDIES QUARTERLY (2006), 50 p. 651-672.

SMISMANS, Stijn (2003): European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests, in: EUROPEAN LAW JOURNAL, Vol. 9, No. 4, September 2003, p. 473-495.

YOUNG, Iris Marion (1993): Das politische Gemeinwesen und die Gruppendifferenz. Eien Kritik am Ideal des universalen Staatsbürgerstatus, in: NAGL-DOCEKAL, Herta/PAUER-STUDER, Herlinde (Hg.): Jenseits der Geschlechtermoral. Beiträge zur feministischen Ethik, Frankfurt a.M., Seite 267-304.

ZIEGLER, Jean (2003): Die neuen Herrscher der Welt und ihre globalen Widersacher, München.