

Die Entzauberung partizipativer Demokratie

Beate Kohler-Koch ist emeritierte Professorin der Universität Mannheim.

Christine Quittkat, Dr. rer. soc., ist Mitarbeiterin am Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung.

Beate Kohler-Koch, Christine Quittkat

Die Entzauberung partizipativer Demokratie

Zur Rolle der Zivilgesellschaft
bei der Demokratisierung von EU-Governance

Unter Mitarbeit von Christina Altides und Vanessa Buth

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG).

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.
Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
ISBN 978-3-593-39293-6

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 2011 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main.
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).
Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Vorwort: Zivilgesellschaftliche Partizipation in der EU auf dem Prüfstand <i>Beate Kohler-Koch</i>	7
1 Regieren mit der europäischen Zivilgesellschaft <i>Beate Kohler-Koch</i>	19
2 Die vielen Gesichter der europäischen Zivilgesellschaft <i>Beate Kohler-Koch</i>	48
3 Die Öffnung der europäischen Politik für die Zivilgesellschaft – das Konsultationsregime der Europäischen Kommission <i>Christine Quittkat und Beate Kohler-Koch</i>	74
4 Die Konsultationspolitik der Kommission in der Praxis: eine Tiefenanalyse <i>Christine Quittkat</i>	98
5 Neue Medien im Dienste der Demokratie? Der zivilgesellschaftliche Gewinn von Online-Konsultationen <i>Christine Quittkat</i>	125
6 Der Spagat der europäischen Zivilgesellschaft – zwischen Professionalität und Bürgernähe <i>Beate Kohler-Koch und Vanessa Butb</i>	167

7	Der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zur Veröffentlichung europäischer Politik <i>Christina Altides</i>	211
8	Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby? <i>Beate Kohler-Koch</i>	241
	Anhang.....	272
	Literatur.....	297
	Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	316
	Abkürzungen.....	319
	Autorinnen	323

Vorwort: Zivilgesellschaftliche Partizipation in der EU auf dem Prüfstand

Beate Kohler-Koch

Mit dem europäischen Verfassungsvertrag hat die partizipative Demokratie offiziell Eingang in die europäische Politik gefunden und im Governance-Konzept der Europäischen Kommission wurde die Zivilgesellschaft gar zum Schlüsselakteur der Demokratisierung der EU erhoben. Zivilgesellschaftliche Partizipation soll die mangelnde Responsivität der politischen Repräsentanten ausgleichen und die Problemlösungskapazität der Exekutiven stärken. Die These ist, dass Wahlen und Parteienwettbewerb die Entscheidungsträger nur in sehr allgemeiner Form und nicht effektiv genug an den Willen der Bürger zurückbinden, weil Entscheidungsmacht nicht an die Erfüllung spezifischer Aufgaben gebunden sei, sondern eine Allzuständigkeit schaffe. Da dementsprechend auch keine substantiellen Vorgaben für bestimmte Entscheidungen gemacht werden, so das Argument, bedarf es zusätzlicher Mechanismen, um ein Regieren im Interesse der Bürger sicherzustellen. Partizipation geht davon aus, dass die von einer Politik Betroffenen die Möglichkeit haben, sich unmittelbar und themenspezifisch in den Politikprozess einzubringen.

Partizipation wird für das EU-System als dringlich erachtet, weil das in den europäischen Mitgliedstaaten gültige Modell demokratischer Repräsentation auf die EU nur bedingt anwendbar ist. Die Union regiert ohne Regierung und so fehlt ein zentraler Baustein in der politischen Verantwortungskette. Das Europäische Parlament ist direkt dem europäischen Bürger verantwortlich und die Regierungen im Rat sind über die nationalen Parlamente ihren heimischen Bürgern verantwortlich. Die Kommission nimmt eine Schlüsselstellung im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess ein, aber sie ist keine Regierung und somit auch nicht nach den Regeln der repräsentativen Demokratie verantwortlich. Bei ihr greifen auch nicht die Verfahren administrativer Verantwortung, denn die Verantwortungskette Wähler – Parlament – Regierung – Ministerialadministration gilt nicht für die Kommission: Sie ist dem Rat gegenüber nicht weisungsgebunden und

dem Europäischen Parlament gegenüber nur mit Einschränkungen rechen-
schaftspflichtig.

Die Kommission ist nach wie vor Motor der europäischen Gesetzge-
bung und greift auch über die Rechtsetzung hinaus regelnd und gestaltend
in die europäische Politik ein. Infolgedessen ist sie ein bevorzugter Adres-
sat für Interessengruppen aller Art. Die Zusammenarbeit mit gesellschaftli-
chen Akteuren und der Ausbau der Expertenberatung hat die einfluss-
reiche Stellung der Kommission verstärkt und die Sorge um das demo-
kratische Defizit der Union erhöht.

Die Vorstellung, dass die Kommission einer eigenen demokratischen
Legitimation bedarf, ist nicht einzigartig, sondern findet ihre Parallelen in
der Diskussion um die Reform der *public administration* in den OECD-
Ländern. Es wurde nach einem neuen Verhältnis von Politik, Administra-
tion und Gesellschaft gesucht, das seit den neunziger Jahren des vergan-
genen Jahrhunderts in Konzepten wie *New Public Management*, *Public-Private
Partnership* und *Civil Participation* umgesetzt wurde (Ansell/Gingrich 2003).
Ihnen ist gemeinsam, dass sie die öffentliche Verwaltung aus ihrer Staats-
gebundenheit herauslösen und dem Marktmechanismus beziehungsweise
dem kontrollierenden Eingriff der Zivilgesellschaft überantworten (Olsen
2008: 19–21). Es geht bei diesen Konzepten nicht so sehr um die Bändi-
gung der Macht der Bürokratie als um ihre Effizienzsteigerung. Die in
Kreisen der OECD verbreitete Kernthese ist, dass Regieren mit der Ent-
wicklung der Gesellschaft Schritt halten müsse und dies nur über eine
Ausweitung der Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Kräften möglich
sei (OECD 2001). In dem Maße, in dem die öffentliche Verwaltung der
politischen hierarchischen Kontrolle entzogen ist, wird nun gefordert, dass
sie sich eine eigene, demokratische Legitimität verschaffen müsse (Wams-
ley/Wolf 1996: 5). Die entspränge der Interaktion mit dem aktiven Bürger,
die der Verselbständigung der Bürokratie entgegenwirke und dazu beitrage,
dass die Definition von öffentlichem Interesse sich an den Belangen der
Betroffenen orientiere (Stivers 1996: 273–274). Aus dieser Perspektive wird
die Partizipation der von der Politik Betroffenen als »Rückeroberung
politischer Macht« interpretiert (Andersen/Burns 1996: 228).¹

Es fehlt nicht an Beschreibungen dieser Wende hin zur zivilgesell-
schaftlichen Partizipation und es fehlt auch nicht an luziden theoretischen

¹ Stimmen, die daran erinnerten, dass eine solche Öffnung der Bürokratie nach außen
schon von Max Weber als Möglichkeit nicht nur der Effizienzsteigerung, sondern auch
der Machtsteigerung angesehen wurde (Czada 1991: 165), blieben in der Minderheit.

Überlegungen zur demokratiefördernden Rolle der Zivilgesellschaft. Aber es ist weder geklärt, warum diese Wende ausgerechnet zu dieser Zeit erfolgen konnte, noch ist der empirische Nachweis erbracht, dass die Einbindung der Zivilgesellschaft tatsächlich einen Beitrag zur demokratischen Legitimität der EU leistet. Diese Lücke schließt das vorliegende Buch. Es analysiert, wie und warum partizipative Demokratie und Zivilgesellschaft zur Leitidee avancierten und wie dabei die politische Praxis dem schillernen Begriff von Zivilgesellschaft ein sehr spezifisches Profil gab. Auf der Grundlage demokratietheoretischer Reflexionen und der empirischen Ergebnisse unserer Forschung zeigt es die Realität der zivilgesellschaftlichen Partizipation in der EU auf und gibt eine empirisch begründete Antwort auf die Frage, ob dieses Regieren mit der Zivilgesellschaft den demokratischen Standards genügt. Auf der Grundlage unserer Ergebnisse glauben wir eine Aussage über den Wert zivilgesellschaftlicher Partizipation in der EU machen zu können, die über unsere konkret untersuchten Forschungsfelder hinausreicht.

Demokratie und Zivilgesellschaft: Konzeptuelle Vorklärungen

Wenn man den Beitrag der Zivilgesellschaft zur Demokratisierung europäischer Politik untersuchen will, so ist eine Reihe von Klärungen unumgänglich. Zum einen muss offengelegt werden, an welcher normativen Demokratietheorie man sich orientiert, um einen Maßstab für Demokratie zu gewinnen. Zum anderen ist zu klären, mit welchem Begriff von Zivilgesellschaft man operiert, aufgrund welcher Annahmen man der Zivilgesellschaft eine demokratiefördernde Rolle zuweist und wie man das Verhältnis von Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen sieht. Des Weiteren gilt es zu prüfen, ob die abstrakten Vorstellungen mit den realen Erscheinungen der europäischen Zivilgesellschaft in Übereinstimmung zu bringen sind.

Am Anfang unseres Forschungsprojektes stand eine intensive Auseinandersetzung mit den Ansätzen der deliberativen Demokratietheorie (Kohler-Koch/Humrich/Finke 2006). Die Entwicklung des Forschungsdesigns führte jedoch darüber hinaus und ließ uns Kriterien entwickeln, die sowohl die Bedeutung von Deliberation und Öffentlichkeit beachten als auch die Prinzipien von Inklusion und Gleichheit der Repräsentation sowie

die Effektivität der Partizipation berücksichtigen (Hüller/Kohler-Koch 2008). Die ausführliche Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Theorieansätzen und die differenzierte demokratietheoretische Begründung der von uns gewählten Untersuchungskategorien finden sich in einem getrennten Buch (Hüller 2010a). Im vorliegenden Buch beschränken wir uns darauf, unser Verständnis von Demokratie kurz zu umreißen sowie die relevanten Kriterien und Indikatoren vorzustellen, mit denen wir die demokratische Qualität der zivilgesellschaftlichen Partizipation jeweils zu erfassen suchen.

Was den Begriff der Zivilgesellschaft betrifft, so zeigt der Blick in die Literatur eine verwirrende Vielfalt von Vorstellungen. Spätestens seit der Veröffentlichung von Jean L. Cohen und Andrew Arato (1992) ist unumstritten, dass normative Theorien weichenstellend für die Konzeptualisierung von Zivilgesellschaft sind. Je nach Theorie wird der Zivilgesellschaft ein anderer Beitrag zur Demokratie zugeordnet. Die genaue Verbindung zwischen einem bestimmten Verständnis von Zivilgesellschaft und ihrer demokratiefördernden Rolle wird allerdings selten explizit dargelegt, so dass es schwierig ist, Kriterien festzulegen, die auch für die empirische Forschung handhabbar sind.

Es gibt in Wissenschaft und Praxis Vorstellungen von Zivilgesellschaft, die im Grunde unvereinbar sind (siehe Kapitel zwei in diesem Buch). Zivilgesellschaft kann als spezifischer »Aktionsmodus« begriffen werden, als eine eigene Handlungssphäre oder aber als handelnder Akteur in Gestalt konkreter Organisationen. Aber selbst die Eingrenzung auf zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) lässt noch viele unterschiedliche Blickwinkel zu. Konsens besteht darüber, dass sich ZGO durch fünf wesentliche Merkmale von anderen politisch aktiven Organisationen unterscheiden: Es sind nicht-staatliche, nicht auf Gewinn ausgerichtete freiwillige Zusammenschlüsse, die friedlich und öffentlich zur Durchsetzung ihrer Ziele agieren. Die weite Definition sagt nichts über die Mitgliedschaft und den Zweck der Organisation aus. Gerade hieran scheiden sich jedoch die Geister. Nach allgemeinem Sprachgebrauch denkt man bei zivilgesellschaftlichen Organisationen an Assoziationen von Bürgern, die sich für Belange von allgemeiner Bedeutung einsetzen. Ihr positiver Beitrag zur Demokratie wird darin gesehen, dass sie die Funktion eines Transmissionsriemens übernehmen: Sie bündeln gemeinsame Interessen, greifen die Belange und Wertvorstellungen der Bürger auf und speisen diese in den politischen Prozess ein. Es müssen nicht notwendigerweise Assoziationen

mit breiter Mitgliedschaft sein, sondern Bürger können sich auch organisieren, um als Fürsprecher jener aufzutreten, die sich nicht selbst – oder nicht durchschlagskräftig genug – organisieren können. Mit anderen Worten, dieser Typ von ZGO ist nicht notwendigerweise eine Mitgliedsorganisation, die Hunderte von Bürgern umfasst, sondern es kann auch eine kleine Gruppe oder gar ein politischer Alleinunternehmer sein, der – wie beispielsweise im Fall von *Statenwatch* – für die Wahrung bürgerlicher Rechte kämpft. Man kennt sie im internationalen Kontext unter der Bezeichnung NGO, *Non-Governmental Organisation* und dementsprechend werden sie in diesem Buch als Nichtregierungsorganisationen (NRO) angesprochen.

Der Begriff »zivilgesellschaftliche Organisation« wird im politischen Sprachgebrauch der EU und auch von vielen Wissenschaftlern (so Stefek/Nanz 2008: 28–29) weiter gefasst. Die weite Definition macht keinen Unterschied zwischen den Organisationen, die für die Belange Dritter oder für allgemeine Rechte und Werte eintreten, und jenen, die sich vornehmlich um die Interessen ihrer eigenen Mitglieder kümmern, und sie gilt ebenso für Organisationen, die natürliche Personen als Mitglieder haben, wie auch für Verbände, in denen juristische Personen organisiert sind. Somit zählen nicht nur die NRO, sondern auch Gewerkschaften, Berufsverbände und Wirtschaftsverbände zu den ZGO.

Wir haben uns aus mehreren Gründen für einen weiten Begriff von ZGO entschieden. Zunächst ist ein weiter Begriff von ZGO eine Anpassung an den in der EU vorherrschenden Sprachgebrauch und entspricht der politischen Realität, denn die Partizipationsangebote der EU richten sich an alle Typen von Verbänden und Assoziationen. Ein weiterer Grund ist, dass die weit verbreitete Auffassung, dass nur Zusammenschlüsse von Bürgern, die sich für die Interessen der Allgemeinheit einsetzen, für die Demokratisierung der EU relevant seien, problematisch ist. Die Problematik beginnt bereits bei dem Versuch, eine genaue Trennlinie zwischen gemeinwohlorientierten NRO und den an den eigenen Mitgliederinteressen orientierten Verbänden zu finden. Dies zeigt allein ein Blick in die Praxis: Die *Civil Society Contact Group* (CSCG) beansprucht, die »value and rights based NGOs«² zu vertreten. Dazu zählen auch die in der Plattform *Public Health* (EPHA) organisierten Patientenverbände oder die in der *Social Platform* vertretenen Roma- und Sinti-Verbände. Aber bei diesen Organisationen besteht eine untrennbare Vermengung von Eigeninteressen einer

2 <http://www.act4europe.org/code/en/default.asp> (22.03.2010); eine ausführliche Vorstellung der CSCG findet sich in Kapitel sechs in diesem Buch.

bestimmten Bevölkerungsgruppe mit der Durchsetzung universaler Rechte wie das Recht auf Gesundheit und soziale Gleichberechtigung. Gewerkschaften werden in der EU nicht dem Kreis der NRO zugerechnet, obwohl die Arbeiterbewegung historisch betrachtet in erster Linie um politische und soziale Freiheits- und Gleichheitsrechte kämpfte und über die Interessenvertretung ihrer Mitglieder hinaus auch heute noch den Kampf um soziale Gleichberechtigung als ihr vornehmlichstes Ziel betrachten.³ Selbst zur Abgrenzung der NRO gegenüber Wirtschaftsverbänden taugt das Kriterium »Gemeinwohlorientierung« nicht wirklich. Wirtschaftsverbände erfüllen nicht nur die Rolle der Interessenvertretung der ihnen angeschlossenen Unternehmen, sondern verfechten immer auch ordnungspolitische Ziele. Die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Marktes oder die Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft mag man als spezifisches Interesse von Unternehmen zur Sicherung der langfristigen optimalen Kapitalverwertung interpretieren, aber sie ist gleichzeitig auch ein Allgemeingut.⁴

Für die Anwendung eines weiten Begriffs von ZGO ist jedoch nicht die Schwierigkeit der Abgrenzung entscheidend. Vielmehr geht es darum, ein reduktionistisches Verständnis des Zusammenhangs von Demokratie und Zivilgesellschaft zu vermeiden. Die Beschränkung auf NRO unterstellt, der Beitrag zur Demokratie sei eng an den »guten Zweck« der Organisation und an ihre Funktion als Transmissionsriemen geknüpft. Implizit wird hier ein Gegenüber von einer an universalen Rechten und Werten orientierten Gesellschaft und einem von Wirtschaftsinteressen okkupierten Staat konstruiert. Geht man dagegen von einer grundsätzlichen Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses aus, in dem ein (Mehrheits-)Konsens über angemessene Entscheidungen immer wieder neu erkämpft werden muss, dann ist demokratisch relevant, ob die Spannbreite unterschiedlicher gesellschaftlicher Positionen präsent ist und ob die Chancen, widerstreitende Positionen wirkungsvoll zu vertreten, gleich verteilt sind. Hierzu müssen *alle* Verbände und Assoziationen in die Analyse eingeschlossen werden. Ein weiterer Beitrag der Zivilgesellschaft zur Demokratie liegt in

3 Der Europäische Gewerkschaftsbund ist nicht Mitglied der CSCG und ist auch in der *Social Platform* nur assoziiertes Mitglied.

4 Das Problem der schwierigen Abgrenzungen unterschiedlicher Verbände kann man forschungsstrategisch durch die Anwendung eines differenzierten Kategorienrasters meistern, aber die treffsichere Anwendung auf hunderte von Organisationen ist kaum zu bewältigen.

der Herstellung von Öffentlichkeit und auch diese sollte nicht eindimensional an die Aufklärungsarbeit der NRO gebunden werden. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Konflikte, die sich an den Positionsdifferenzen zwischen den ZGO entzünden, öffentliche Kontroversen entfachen und umstrittenen Themen jene Publizität verleihen, die Voraussetzung dafür ist, dass Bürger am Politikgeschehen aktiv teilnehmen.

Von der Idee zur Praxis – die Forschungsergebnisse im Überblick

Im ersten Kapitel analysiert Beate Kohler-Koch die Karriere der Ideen, die schließlich zum Konzept zivilgesellschaftlicher Partizipation im Dienste der partizipativen Demokratie gebündelt wurden. Die Adaption der Ideen von Zivilgesellschaft und ihre Verknüpfung mit aktuellen Konzepten von *stakeholder governance* bieten einen überzeugenden Beleg für die These »nobody leads« (Kingdon 2003: 73). Mit anderen Worten, es gab weder eine klare Strategie noch eine dominante Führung zur Bewältigung des demokratischen Defizits der Union, sondern das Zusammentreffen von »multiple streams« war entscheidend: Der Meinungswandel zum Demokratieproblem der EU unterlag einer anderen Dynamik als die Generierung alternativer Reformkonzepte. Deren Diskussion hatte wiederum wenig mit dem politischen Prozess zu tun, der bestimmte Akteure auf die europäische Bühne brachte. Das historische Zusammentreffen der Prozesse führte zu einer politischen Praxis, die den Grundsatz der partizipativen Demokratie auf partizipative Governance reduzierte und in der die Handlungslogik des europäischen Entscheidungssystems dominiert. Folglich sollte man keine zu hohen Erwartungen an den demokratischen Beitrag zivilgesellschaftlicher Partizipation hegen.

Mit der Hinwendung zum partizipativen Regieren ging eine Kontroverse über das »richtige« Verständnis von Zivilgesellschaft und den Vertretungsanspruch der verschiedenen gesellschaftlichen Organisationen einher. Im zweiten Kapitel des Buches zeigt Beate Kohler-Koch nicht nur die vielen unterschiedlichen Gesichter der europäischen Zivilgesellschaft, die von der wissenschaftlichen Literatur gezeichnet werden, sondern analysiert den engen Zusammenhang zwischen demokratietheoretischen Präferenzen, ordnungspolitischen Konzeptionen zur EU und dem Verständnis

von Zivilgesellschaft. Auf der Grundlage einer Umfrage wird empirisch belegt, dass die Diskussion um die europäische Zivilgesellschaft zwei grundsätzlich unterschiedliche Konzeptionen von Zivilgesellschaft widerspiegelt und dass diese beiden Sichtweisen ganz entscheidend die Bewertung der europäischen ZGO prägen. Mit gleicher Deutlichkeit wird gezeigt, dass die unterschiedliche Deutung der europäischen Verfassungswirklichkeit zu sehr verschiedenen Rollenzuweisungen an die europäische Zivilgesellschaft führt. Dies erklärt, warum sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in der politischen Diskussion die Einschätzung der europäischen Zivilgesellschaft und ihres demokratischen Potentials so ambivalent ist.

Auch wenn »zivilgesellschaftliche Partizipation« erst zu Beginn dieses Jahrhunderts zu einem offensiv propagierten Konzept avancierte, darf nicht übersehen werden, dass die Kommission schon immer sehr offene Beziehungen zu gesellschaftlichen Gruppen unterhielt. Christine Quittkat und Beate Kohler-Koch analysieren im dritten Kapitel die Zusammenarbeit der Kommission mit gesellschaftlichen Gruppen, die sich im Laufe der Zeit zu einem »Konsultationsregime« verdichtet haben. Anhand der Änderungen in den Handlungsprinzipien, Normen und Verfahren unterscheiden sie drei Generationen bis hin zur Entwicklung des heute dominanten »partizipativen Konsultationsregimes«. Auch wenn es in den letzten Jahren zunehmend formalisiert und auf fast alle Politikbereiche ausgedehnt wurde, legt die vergleichende Analyse markante Unterschiede in der Anwendung offen. Die Konsultationspolitik der einzelnen Generaldirektionen reagiert auf Politikfeldcharakteristika und Akteurskonstellationen in ihren »policy communities« und wird durch einzelne politische Entrepreneurinnen bestimmt.

Christine Quittkat vertieft im vierten Kapitel diese Analyse durch eine Längsschnittuntersuchung von Politikfeldern, die für zivilgesellschaftliche Akteure von besonderem Interesse sind (Soziales und Beschäftigung, Gesundheit und Verbraucher). Sie zeigt die breite Palette der Konsultationsinstrumente und untersucht im Einzelnen, welche Instrumente zum Einsatz kommen, welche Gruppen mit den unterschiedlichen Konsultationsinstrumenten erreicht werden und welche Verzerrungen und Ungleichgewichte dabei auftreten. Die Untersuchung schöpft aus einer eigens angelegten Datenbank, die alle Konsultationsinstrumente und alle beteiligten Konsultationspartner erfasst. Deutlich wird bei ihrer Analyse vor allem, dass mannigfache gesellschaftliche Positionen in den Konsul-

tationen vertreten sind, aber Ungleichgewichte in der Vertretung der Interessen fortbestehen. Zum anderen wird deutlich, dass das Zusammenwirken der unterschiedlichen Konsultationsinstrumente von der Kommission dazu genutzt wird, diese Ungleichgewichte weiter aufzubrechen.

Ein Instrument der politischen Konsultation, nämlich die Online-Konsultationen, verdient besondere Untersuchung. Sie werden allgemein als innovativer Ansatz gerühmt, mit dem am wirkungsvollsten die demokratische Mitwirkung an der europäischen Politik erreicht wird. In Kapitel fünf untersucht Christine Quittkat, wie die Europäische Kommission die Online-Konsultationen konkret gestaltet, und prüft, ob durch deren Einsatz das Versprechen, die Zivilgesellschaft umfassend und wirkungsvoll einzubinden, eingelöst wird. Aus der systematischen Auswertung aller bisherigen Online-Konsultationen zieht sie eine gemischte Bilanz. Die erhobenen Daten belegen, dass trotz regelmäßiger Fortentwicklung des Instruments nur in begrenztem Maße die Anforderungen von demokratischer Partizipation erfüllt werden.

Demokratische Partizipation kann jedoch nicht nur durch die Aufarbeitung der Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und politischen Entscheidungsträgern erfasst werden, sondern die Verantwortungskette muss bis zum Bürger hinunter reichen. Wenn ZGO als legitime Vertreter von Bürgerinteressen auftreten, so sollte man diesen Legitimitätsanspruch auch empirisch überprüfen. Da vor allem die in der *Civil Society Contact Group* zusammengeschlossenen europäischen NRO den Anspruch erheben, sich für die Rechte und allgemeinen Interessen der Bürger einzusetzen, haben wir diese Gruppe näher untersucht. Brüssel hat mit der Ausweitung der regulativen Kompetenzen der EU eine rasche Ausbreitung europäischer NRO erlebt. Ihr Zusammenschluss zu übergreifenden Verbänden und sektorspezifischen Netzwerken entspringt dem Wunsch, möglichst mit einer Stimme zu sprechen, um im Konzert der Meinungen Gehör zu finden. Die Kommission hat diesen Prozess aktiv gefördert und zur Professionalisierung der NRO beigetragen. Beate Kohler-Koch und Vanessa Buth gehen in Kapitel sechs der Frage nach, wie diese EU-Verbände den Spagat zwischen professioneller Interessenvertretung und Basisnähe zu meistern suchen. Die Analyse der Vernetzungsstrukturen und Organisationscharakteristika der Brüsseler Verbände zeigt, dass sie für die effiziente Aufgabenerfüllung in Brüssel gut aufgestellt sind, dass darunter aber die demokratische Mitwirkung der Basis leidet.

Kapitel sieben von Christina Altides ist dem Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zur Veröffentlichung europäischer Politik gewidmet. Die Herstellung von Öffentlichkeit wird als wichtige Leistung der Zivilgesellschaft in einer Demokratie betrachtet. Angesichts der bekannten Hürden wie zersplitterte Medienlandschaft und Sprachbarrieren können europäische Verbände nur sehr bedingt einen solchen Auftrag erfüllen. Aber durch ihre Öffentlichkeitsarbeit können sie ihre Mitglieder und darüber hinaus ein weiteres Publikum mit einschlägigen Informationen versorgen. Die Frage ist, ob und in welchem Maße dies dazu beiträgt, dass europäische Politik und vor allem die damit verbundenen Kontroversen Publizität erlangen. Die vergleichende Untersuchung der Kommunikationspolitik ausgewählter Verbände in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien verdeutlicht Unterschiede vornehmlich zwischen den Ländern und auch zwischen unterschiedlichen Typen von Verbänden. Insgesamt zeigt sich, dass die Vermittlung europäischer Politik an die Mitglieder und mehr noch an die breite Öffentlichkeit unterentwickelt ist. Ein bemerkenswertes Ergebnis der Untersuchung ist, dass die Resonanz in den Medien praktisch nicht von der Öffentlichkeitsarbeit der Verbände beeinflusst wird und dass sie sich nicht an den aktuellen europäischen, sondern an den national überbrachten Konfliktstrukturen und Argumentationsmustern orientiert.

Im Schlusskapitel hält Beate Kohler-Koch fest, dass der Verfassungsgrundsatz der partizipativen Demokratie von Anfang an ein überhöhter normativer Anspruch war, der nicht mit dem Verfassungssystem der EU vereinbar ist und somit auch nicht als Referenz für die Beurteilung der Rolle der Zivilgesellschaft taugt. Die Einbindung der Zivilgesellschaft sollte folglich nur daraufhin untersucht werden, ob sie zu einer Demokratisierung der EU-Governance beiträgt.

Die Ergebnisse der empirischen Forschung belegen, dass das »partizipative Konsultationsregime« der Kommission zu mehr Offenheit und Transparenz geführt hat. Die Zusammenarbeit zwischen EU-Institutionen und interessierten Parteien wurde aus dem Schatten des undurchsichtigen Lobbying herausgeholt und trotz fortbestehender Ungleichgewichte in der Vertretung der Interessen sind die gesellschaftlichen Positionsdifferenzen in voller Breite gegenwärtig. Eine Pluralisierung der europäischen Lobby ist unbestreitbar erfolgt. Die für demokratisches Regieren so unerlässliche Rückbindung an den Bürger ist dagegen weniger überzeugend gelungen. Die NRO können aus strukturellen Gründen die Funktion eines Transmissionsriemens nur bedingt ausüben. Sie überzeugen dagegen in der Rolle

des Gegenspielers. In einem System von *checks-and-balances* sind sie der Sachwalter allgemeiner Interessen, der seine Legitimität eben nicht aus einem Mandat, sondern aus einem mit engagierten Teilnehmern verfassten Skript ableitet.

Der Zugewinn an Demokratie ist aus einer auf Governance fixierten Betrachtungsweise jedoch nicht erschöpfend zu beurteilen. Vielmehr müssen gleichzeitig die damit verbundenen Auswirkungen auf das Gesamtsystem der EU in den Blick genommen werden. Wie in diesem Buch aufgezeigt kann der Ausbau der zivilgesellschaftlichen Partizipation der europäischen Demokratie abträglich sein, weil er ausgerechnet der Kommission Legitimation verleiht, und weil die enge Zusammenarbeit zwischen Kommission und europäischen ZGO einer schleichenden Kompetenzerweiterung der EU Vorschub leistet.

Forschung im Verbund

Dieses Buch, das Buch von Thorsten Hüller (2010a) und eine Reihe weiterer Veröffentlichungen sind das Ergebnis eines DFG-Forschungsprojektes.⁵ Zum Gelingen des Projektes haben viele beigetragen, denen wir Dank schulden. An erster Stelle möchten wir unseren Mitstreitern danken, die in verschiedenen Phasen am gemeinsamen Projekt mitgewirkt haben. So gaben Barbara Finke und Christoph Humrich wichtige Anstöße für die Konzeption des Projektes. Christina Altides, Vanessa Buth, Andrea Fischer und Janina Thiem haben ausgewählte Fragestellungen vertieft, die ihren Niederschlag in diesem Buch beziehungsweise in der Veröffentlichung von Thorsten Hüller gefunden haben. Christian Melbeck hat uns bei der Durchführung unserer Umfrage unterstützt. Peter Kotzian hat uns vor allem mit seinem methodischen Sachverstand in der Endphase des Projektes wertvolle Hilfe geleistet. Aimin Hu und Sandra Kröger lieferten durch ihre eigene Forschung wichtige Ergänzungen zu unserem Projekt. Stefanie Edler-Wollstein danken wir für die projektbegleitende Zusammenarbeit.

⁵ Kurzbeschreibung des Projekts und Veröffentlichungsliste findet sich unter Kohler-Koch und der Projektbezeichnung »Demokratisierung der EU durch Einbindung der Zivilgesellschaft: Die Rolle der Europäischen Kommission«; http://www.mzes.uni-mannheim.de/fs_mitarbeiter_d.html (20.08.2010).

In unseren Dank möchten wir nicht zuletzt auch die studentischen Hilfskräfte einschließen. Die aufwendige Datensammlung wäre ohne den unermüdlichen Einsatz von Mariyana Angelova, Markus Baumann, Payam Ghalehdar, Felix Hügel, Marija Krstanovic, Marc Müller, Lena Rost und Angelina Weinbender nicht möglich gewesen und die Formatierung der Manuskripte wäre ohne die Sorgfalt von Lena Rost und Jana Anzlinger nicht gelungen.

Unser Projekt hat nachhaltig von seiner Einbindung in das EU-finanzierte *Network of Excellence CONNEX*⁶ zu »Efficient and Democratic Multi-level Governance in Europe« profitiert. Es würde den Rahmen sprengen, wenn wir allen Wissenschaftlern, Vertretern der Kommission und zivilgesellschaftlicher Organisationen einzeln danken würden, die sich als Kommentatoren oder Diskussionsteilnehmer in Workshops und Konferenzen kritisch mit unserer Arbeit auseinandergesetzt und uns wertvolle weiterführende Anstöße gegeben haben. Unseren Interviewpartnern sind wir für ihre Zeit und Offenheit dankbar und dafür, dass sie uns oft über das erste Interview hinaus an ihren Erfahrungen teilnehmen ließen.

Nicht zuletzt soll dankbar vermerkt werden, dass ohne die finanzielle Unterstützung der DFG und ohne die Infrastrukturleistungen des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung (MZES) dieses Projekt nicht möglich gewesen wäre. Wir sind besonders Marlene Alle und Constanze Nickel verpflichtet, die uns stets mit Rat und Tat in Informatik-beziehungsweise Organisationsfragen unterstützten.

⁶ <http://www.connex-network.org>.