

Brendan Garrec
Wrangelstr.92
10 997 Berlin
02.04.1979 Pessac
(Frankreich)

*Postgraduierten-Studiengang
Europawissenschaften Berlin
2004/2005*

Masterarbeit

Matrikelnr.: 501970
(Humboldt Universität)

**Die Einbindung der Zivilgesellschaft im
politischen System der Europäischen Union:
der Zivildialog als Versprechen einer
„partizipativen“ Demokratie?**

*Die Einbindungsstrategie der Kommission und die europäische
Strategie der Globalisierungskritiker von Attac im Vergleich.*

Berlin, September 2005

Der Dialog zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und den europäischen Institutionen ist kein neues Konzept im Modell der europäischen Demokratie. In den letzten Jahren haben die europäischen Institutionen, insbesondere die Kommission und das Europäische Parlament, die besondere Rolle der Zivilgesellschaft als Brücke zwischen den Bürgern und den europäischen Institutionen zunehmend anerkannt. Besonders betont und geschätzt wurde bzw. wird die Expertise, die die Organisationen aus der Zivilgesellschaft in die Konzeption und die Implementierung der europäischen Politik einbringen können. Die Zivilgesellschaft wird als ein besonders wirksames Mittel gesehen, die demokratische Legitimität der Europäischen Union zu verstärken und die Akzeptanz der europäischen Integration bei den Bürgern zu erhöhen. Unterschiedliche Wege wurden im Laufe der Jahre entwickelt, um einen relativ regelmäßigen Dialog und Informationsaustausch zu sichern. Da die Kommission in diesem Prozess die Hauptrolle spielt, werde ich mich auf dieses Organ der Europäischen Union konzentrieren.

Im Konvent über die Zukunft der Europäischen Union ist die Entstehung einer partizipativen Demokratie, insbesondere durch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft, ein wichtiges Thema geworden. Die partizipative Demokratie und vor allem der Zivildialog sind also im Verfassungsvertrag die dritte Säule des „demokratischen Lebens“ der Europäischen Union geworden, neben der traditionellen repräsentativen Demokratie und dem Sozialdialog. Der Artikel 46 VVE „Grundsatz der partizipativen Demokratie“ lautet:

- (1) Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.
- (2) Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.
- (3) Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.¹

Selbst ohne primärrechtliche Verankerung hat die Europäische Kommission schon angefangen, einen so genannten „Zivildialog“ herzustellen und die Fortführung dieser Strategie hängt somit nicht von einem hypothetischen Inkrafttreten des Textes ab. Die Durchführung eines Dialogs mit der Zivilgesellschaft – wie im Art. 46 VVE vorgesehen – stellt praktische und konzeptionelle Fragen über die präzisen Strukturen, die Bedingungen und die Natur der Dialogpartner. Noch

¹ Die Bürgerinitiative (Art. 46 Abs.4) wird hier nicht betrachtet.

wichtiger ist die Frage, ob dieser Zivildialog wirklich ein Mittel darstellt, das partizipative Element der europäischen Demokratie und dadurch die Legitimität der Europäischen Union zu erhöhen. Können der „europäische Zivildialog“ und die Institutionalisierung der Beziehungen mit der Zivilgesellschaft das wesentliche Element einer partizipativen europäischen Demokratie sein? Es geht hier nicht darum, den Einfluss der Zivilgesellschaft auf dem politischen Prozess zu messen, sondern eher darum, aus einer institutionellen Perspektive, die Strukturen, die Entwicklungen und die Herausforderungen eines möglichen Zivildialogs zu erläutern und zu untersuchen.

Ich behaupte hier, dass der europäische Zivildialog nicht fähig ist, eine wirksame partizipative Demokratie zu sichern. Der Grund dafür ist ein doppelte praktischer „*Misfit*“. Erstens schafft die Kommission die Grundbedingungen für die Verwirklichung dieses Zieles nicht: einen öffentlichen politischen Raum, in dem die politischen Optionen diskutiert werden können (Teil I: „Einbindungsstrategien der Europäischen Kommission“). Die Wahrnehmung und Praxis des Zivildialogs der Kommission stehen nicht im Einklang mit ihren offiziellen Erwartungen an eine partizipative Demokratie. Zweitens zeigen sich die zivilgesellschaftlichen Akteure unfähig oder unwillig die Erwartungen der europäischen Institutionen zu erfüllen. (Teil II: „Europäische Strategien der zivilgesellschaftlichen Akteure“) Die Teilnehmer und Befürworter des Zivildialogs sichern eine sehr begrenzte Partizipation – dieses Argument wird hier nur kurz skizziert – und wichtige Organisationen, innerhalb deren die Partizipation viel intensiver ist, werden in diesem Zivildialog nicht eingebunden. Dieser letzte Punkt wird durch das Beispiel von Attac-Frankreich und die Kampagne gegen die europäische Verfassung veranschaulicht. In der wissenschaftlichen und fachlichen Literatur wird immer argumentiert, dass die Entstehung einer Globalisierungskritik auf internationaler und europäischer Ebene mit ihren Massendemonstrationen einen wichtigen externen Faktor für die zunehmende Relevanz der Diskussion über die Einbeziehung der Zivilgesellschaft im europäischen politischen Prozess darstellt. Ich möchte auf der Basis von einigen politischen Grundüberlegungen untersuchen, ob die Entwicklung eines Zivildialogs auf europäischer Ebene und die Erwartungen der europäischen Kommission über die Einbeziehung der Zivilgesellschaft im Einklang mit der Strategie dieser Globalisierungskritiker und insbesondere ihrer Hauptorganisation Attac stehen können.

Einbindungsstrategie der Europäischen Kommission

Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in das europäische Regieren erscheint für die europäischen Institutionen und insbesondere für die Kommission eine geeignete Strategie zu sein, um die Legitimität der EU zu verbessern. Durch eine kritische Bewertung dieser Strategie – Entstehung des Diskurses, Wahrnehmung und Praxis des Dialogs – soll diese Annahme geprüft werden. Der theoretische institutionalistische Ansatz hierbei ist, dass jede Institution fähig ist, eine Strategie zu entwickeln, um ihre Ziele zu erreichen.²

I - Die Zivilgesellschaft im europäischen Diskurs

In diesem Teil soll erklärt werden, wie das Thema der Einbeziehung der Zivilgesellschaft und des Zivildialogs auf europäischer Ebene entstanden ist und warum diese Themen in den öffentlichen Diskursen der europäischen Institutionen besonders relevant wurden. Wenn bestimmte Beziehungen mit nicht-staatlichen Akteuren schon in den 1990er Jahren organisiert wurden, muss man bis zum Ende der Dekade warten, um eine allgemeine Thematisierung der Rolle der Zivilgesellschaft im europäischen politischen Prozess durch die Europäische Kommission zu finden.

1.1 Die zunehmende Relevanz der Zivilgesellschaft in der EU

Im Diskurs der europäischen Institutionen haben die Begriffe „Zivilgesellschaft“ und „Zivildialog“ in den letzten Jahren eine zunehmende Rolle gespielt. Zwei Hauptgründe dafür können hier erwähnt werden: Diese Organisationen haben sich auf internationaler und europäischer Ebene wirksam durchgesetzt, und die europäischen Institutionen haben darin eine Möglichkeit gesehen, ihre Aktion besser zu legitimieren.

a. Ein internationaler Akteur

Erstens folgt die EU einem gewissen Trend, den man schon in anderen internationalen Institutionen beobachten kann. In der Debatte über die „*international governance*“, insbesondere in den Vereinten Nationen, wo die Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) eine wichtige Rolle in der Entwicklungspolitik spielen, taucht der Begriff „Zivilgesellschaft“ im öffentlichen Diskurs seit Anfang

² “[Each Institution] has a notion of its overall objectives and aims but is quite flexible as the means of achieving them”, Laura Cram, 1997, S.181, zit. In Warleigh, 2001b, S.20

der 1990er Jahre immer wieder auf. Die internationalen Organisationen haben seit langem die Notwendigkeit erkannt, enge Beziehungen mit diesen Organisationen zu pflegen. Die Weltbank, die diese *governance*-Debatte zum großen Teil initiiert und geführt hat, hat in den 1970er Jahren begonnen, mit Umweltorganisationen zusammen zu arbeiten. Der Dialog mit der Zivilgesellschaft ist schon Anfang der 1980er Jahre ein wichtiges Thema geworden, insbesondere durch die Schaffung einer Komitees („*NGO-World Bank Committee*“).³ Dieser Prozess der zunehmenden Wahrnehmung der Rolle der Zivilgesellschaft im Diskurs der internationalen Institutionen läuft parallel zu einer Transnationalisierung der Zivilgesellschaft. In den internationalen politischen und akademischen Welten ist immer wieder die Rede von der Entstehung und der Rolle einer *global civil society* in der Form eines „*dynamic non governmental system of interconnected socio-economic institutions*“. (Keane 2003:8) Während der letzten 15 Jahre ist die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen in den internationalen wirtschaftlichen und politischen Systemen gewachsen. 1990 gab es 6 000 international tätige NROs, zehn Jahre später bereits 26 000.⁴ Vor allem auf der Seite der Globalisierungskritik haben die spektakulären Demonstrationen gegen die G8-Gipfel seit Seattle 1999 und das Soziale Forum gezeigt, dass sie zu ernstzunehmenden Akteuren der „internationalen Gesellschaft“ geworden sind.⁵ Spätestens mit der Übertragung dieses Widerstandes auf die europäischen Gipfel ist die organisierte Zivilgesellschaft und die Form ihrer Einbeziehung in den politischen Prozess ein wichtiges Thema für die europäischen Institutionen geworden. Im Dezember 2000 beim EU-Gipfel in Nizza zeigten 60 000 Bürger ihren Protest gegen weitere Liberalisierung in Europa. Im Juni 2001 gingen 20 000 Demonstranten in Göteborg wiederum anlässlich eines EU-Gipfels auf die Strasse. Dort kam es auch zu gewalttätigen Konfrontationen mit der Polizei.

b. Ein Legitimierungsinstrument

Auf europäischer Ebene war die politische und akademische Debatte über das „demokratische Defizit“ und das Legitimationsproblem lange ausschließlich auf die territoriale Repräsentation, die Gewaltenteilung und die Wahrung der Grundrechte fokussiert. (Smismans 2002:2) Trotz der umfangreichen akademischen Literatur über

³ Worldbank, 2005. Dies ist das einzige Beispiel innerhalb der internationalen Organisationen, wo die NROs ihre Vertreter selbst benennen und nicht durch die Staaten ernannt werden. (Crook 2001:2)

⁴ Quelle: Weltbank

⁵ Der erste Sozialforum wurde in Porto Allegre 1999 organisiert und als Gegengipfel der Zivilgesellschaft zu dem Davosgipfel konzipiert.

die Entstehung einer „globalen“ bzw. „transnationalen Zivilgesellschaft“ einerseits und über den Lobbyismus in Brüssel andererseits,⁶ wurde die Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft im europäischen Regieren bis 2000 größtenteils beiseite gelassen. Seit der grundsätzlichen Debatte über das europäische Regieren hat aber die Europäische Kommission einen Diskurs über den europäischen Zivildialog entwickelt. Die Einbeziehung der nicht-staatlichen Organisationen wird vor allem als Legitimationsverstärker und als Heilmittel gegen das Demokratische Defizit betrachtet. In einem System, in dem die traditionellen Mittel der repräsentativen Demokratie schwieriger anzuwenden sind als in nationalen Systemen, hofft man, dass Elemente der Partizipation die demokratische Legitimität des europäischen Systems erhöhen können.⁷ Außerdem könnte die Einbindung der Zivilgesellschaft ein „ersetzendes Element“ für die demokratische Legitimierung in Abwesenheit eines europäischen Konsenses über eine Parlamentarisierung der EU darstellen.⁸ (Héritier 1999) Ein Problem der Europäischen Union ist, dass die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger umso geringer sind, je größer das politische System ist. Nach Robert Dahl ist es üblich geworden zu argumentieren, dass die EU bestimmte moderne Probleme besser lösen kann, aber dadurch auch unter einem Verlust von demokratischer Legitimität leidet.⁹ Die Institutionen haben also alternative Legitimierungsinstrumente gesucht, und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft ist das Hauptinstrument geworden, um dieses Legitimationsdefizit abzubauen, die Partizipation zu sichern und eine bessere Input-Legitimität (siehe *Infra* S.8) zu erreichen.

c. Die Zivilgesellschaft: eine allgemeine Definition

Der Begriff Zivilgesellschaft selbst wird immer häufiger benutzt, aber seine Definition bleibt unklar und umstritten. (Carley 1998) In der klassischen Philosophie und Soziologie (Ferguson, Hegel, Marx, Toqueville, Dürkheim oder Weber...) ist die Zivilgesellschaft vor allem vom Staat getrennt; der Begriff steht also für einen

⁶ Insbesondere seit Mazey und Richardson, 1993

⁷ Diese Schwierigkeiten und Defizite sind bekannt und wurden mehrmals dokumentiert und diskutiert. Frank Decker zeigt, dass dieses Defizit einen institutionellen Aspekt (insbesondere die Frage der Nicht-Verantwortlichkeit der europäischen „Regierung“ vor einem Parlament) und einen kulturellen Aspekt (keine europäische Identität) hat. (Decker 2002)

⁸ Siehe u.a. auch Steffek Jens, zit. In Heddenhausen, 2003,S.265

⁹ ‘*whereas very large political systems may be able to cope with problems that matter more to a citizen, the opportunities for the citizen to participate in and greatly influence decisions are vastly reduced*’, Robert Dahl, ‘A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation’, *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1, 1994, S.28, zit. In Sudbery, 2003, S.79

sozialen unabhängigen Bereich. (Adloff 2005) Diese duale Konzeption war und ist immer noch in den ehemaligen kommunistischen Ländern verbreitet, wo diese Organisationen das einzige Gegengewicht zu den vom Staat dominierten Institutionen, Verwaltung und Wirtschaft darstellen könnten. Die Wiederverwendung dieses philosophischen Begriffs kommt zum großen Teil von diesen osteuropäischen Bewegungen. (Glodzei 1997, Arato 2000) In der „modernen“ westlichen Gesellschaft herrscht heute die Meinung, dass die Zivilgesellschaft keine Opposition zum Staat, sondern eine Zwischeninstanz zwischen Staat, Wirtschaft und Bürgern darstellt: „eine gesellschaftliche Sphäre jenseits von Markt und Staat“. (Knodt 2003:414) Es ist der Ort der Entstehung von neuen Solidaritäten und der Partizipation der Bürger zur Selbstorganisation der Gesellschaft.¹⁰ Man kann also die Zivilgesellschaft als unabhängigen sozialen Bereich neben (und nicht gegen) Staat und Markt (und der Familie schon seit Aristoteles) bezeichnen, mit ihren eigenen und selbstbestimmten Regeln.¹¹ Diese theoretische Distinktion spielt immer noch eine Rolle in der Frage, inwiefern und unter welchen Bedingungen die private Wirtschaft und die politischen Parteien auch als ein Teil der Zivilgesellschaft gesehen werden können. Die Organisationen der Zivilgesellschaft (auch als „organisierte Zivilgesellschaft“ bezeichnet) sind die rechtlichen institutionalisierten Strukturen dieser Sphäre, die eine freiwillige kollektive Aktion für gemeinsame Interessen, Ziele und Werte bilden. Ich benutze hier den Begriff "organisierte Zivilgesellschaft" in der Definition des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) als "Gesamtheit aller Organisationsstrukturen, deren Mitglieder über einen demokratischen Diskurs- und Verständigungsprozess dem allgemeinen Interesse dienen und als Mittler zwischen öffentlicher Gewalt und den Bürgern und Bürgerinnen auftreten".¹² (EWSA 1999)

Über das Problem der Definition der Zivilgesellschaft hinaus ist für mich die Frage nach ihrer Rolle im demokratischen System wichtiger. Sie führt in unseren „modernen westlichen“ Demokratien zur politischen Sensibilisierung und demokratischen Partizipation bzw. sollte dies tun. Mit ihrem kommunikativen

¹⁰ Der Begriff kann in der Formulierung *Homo civicus* im Gegensatz zur der des *Homo economicus* zusammengefasst werden. (EWSA 2000b)

¹¹ Siehe z.B. Center for Civil Society, *What is civil society?*, LSE, März 2004

¹² In diesem Sinn spielen die ‚traditionellen‘ NROs und Vereinigungen eine zentrale Rolle und werden in dieser Arbeit vom allgemeinen Begriff „Zivilgesellschaft“ theoretisch nicht differenziert.

Prinzip¹³ und ihrem freiwilligen Charakter sollte sie zur gemeinsamen Willensbildung beitragen.¹⁴

1.2 Das Versprechen der partizipativen Demokratie

Die Entstehung des Diskurses über die Rolle der Zivilgesellschaft in Europa zeigt, dass die europäischen Institutionen und insbesondere die Kommission Ende der 1990er Jahre ein Interesse entwickelt haben, diese Organisationen intensiver zu konsultieren und ihre Beziehungen mit ihnen besser zu strukturieren. In der Vorstellung der Kommission und in Verbindung mit dem neuen Begriff der *governance* besteht – bzw. sollte bestehen – keine Konkurrenz zwischen repräsentativer und partizipativer Demokratie. Diese Partizipation sollte sicherstellen, dass alle zivilgesellschaftlichen Akteure die Möglichkeit haben, ihre Anliegen in die Entscheidungsfindung einzubringen. (Wendler 2002:255) Verschiedene Politikwissenschaftler verteidigen auch die starke Einbeziehung der Zivilgesellschaft mit diesem Argument.¹⁵ Die politische Partizipation der Bürger in einer Demokratie kann auf zwei verschiedenen Wegen entstehen: einerseits durch die Wahl ihrer politischen Vertreter sowie die öffentliche Diskussion während des Wahlprozesses (repräsentativer Weg), andererseits über die Aktionen von Interessengruppen, in denen die Bürger selbst mitwirken können (partizipativer Weg).¹⁶ (EWSA 2001) Die partizipative Demokratie beruht auf den Aktionen und Aktivitäten von interessierten Gruppen und auf den Initiativen der Bürger.¹⁷ Sie kann die repräsentative Demokratie ergänzen, und zwar durch zwei Mechanismen. Erstens entwickeln diese Organisationen und Akteure eine Expertise und praktische Kenntnisse über das soziale Feld, die den Institutionen helfen können, besseren

¹³ Für Habermas ist die Kommunikation die „spezifische Rationalität“ der Zivilgesellschaft, zit. In Armstrong, 2002, S.109

¹⁴ Jacques Delors definiert die Zivilgesellschaft als: „des institutions plus ou moins formalisées sur base volontaire qui sont structurées par le droit et qui sont un lieu de formation de la volonté collective et de représentation des citoyens“, zit. In EWSA, 2000b, S.4

¹⁵ Viele Autoren teilen zum größten Teil die Vorstellung der Kommission oder des EWSA und unterstützen mit ihrer Expertise die Initiativen dieser Institutionen. Die Analyse der *epistemic community* um die Themen „Zivilgesellschaft“ und „Governance“ könnte sich übrigens als Hilfreich erweisen, um die Entstehung dieses Diskurses besser zu verstehen.

¹⁶ Diese Meinung basiert sich einer eher liberalen Konzeption der Macht, definiert als offenes und nicht als Nullsummen Spiel: „political power – the power to influence the course taken by a society, and to drive the society in a particular direction – does not exist in fixed quantity, and we can offer some to new actors without diminishing the capacity of other actors to fulfil the mandate they have been elected for.“ (De Schutter 2002:203)

¹⁷ Die Vorstellung einer pluralistischen ‚self-elected aristocracy‘, um die Tendenz der Homogenisierung der allgemeine Wahl zu ergänzen, hatte schon Hannah Arendt in *On revolution*, zit. In Kaldor, 1996, S.20

politischen Output zu herstellen. Zweitens können diese Organisationen durch ihre aktive Teilnahme an Informations- und Kommunikationsprozessen zur Entstehung und zur Wahrnehmung des Gemeinwohles beitragen. Durch ihre Selbstorganisation finden die Bürger neue und wirksame Wege, ihre Meinung über bestimmten Themen zu äußern. Dies ist die Form von Partizipation, die der Begriff „Zivilgesellschaft“ impliziert. Die Kommission sucht die Input-Legitimität zu verstärken, das heißt die Legitimierung der politischen Eliten durch die Partizipation der Bürger. Dies ist die traditionelle Vorstellung der Demokratie, wo die politischen Entscheidungen den „Willen“ der Bürger widerspiegeln.¹⁸ Diese Legitimität unterscheidet sich von der so genannten Output-Legitimität, die auf der Zufriedenheit der Bürger mit dem Systemoutput – d.h. den Entscheidungen, die die politischen Eliten treffen – beruht.

Misstrauischer über die partizipative Demokratie betont das Europäische Parlament (EP) immer wieder, dass diese Konkurrenz zwischen partizipative und repräsentative Demokratie auf keinen der Fall bestehen darf. Die Konsultationen der Arbeitsgruppe 2a für die Vorbereitung des Weißbuches über das europäische Regieren (Siehe *Infra* S.14) zeigen auch, dass die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen im Legitimationsprozess unter den europäischen Akteuren umstritten ist. Die Arbeitsgruppe bleibt vorsichtig, was den wirklichen Einfluss der Zivilgesellschaft auf den politischen Prozess betrifft. Sie betont sehr klar, dass die Legitimität in einer repräsentativen Demokratie primär nur von den gewählten Vertretern kommen kann. (Equipe Gouvernance, 2001) Die Befürworter einer strikt repräsentativen Demokratie bleiben eher skeptisch über starke Elemente partizipativer Demokratie, die ihre Rolle mindern könnten.¹⁹ Trotz einer eher offenen Haltung zu Lobbyisten und nicht-staatlichen Organisationen bleibt der Diskurs des Europäischen Parlaments als Institution eher zurückhaltend über den möglichen Beitrag dieser Organisationen zum europäischen Regieren. In seinem Beitrag zur Debatte über das europäische Regieren betont das Europäische Parlament, dass die Kluft zwischen den Bürgern und den Institutionen primär durch eine Verstärkung der legislativen Kompetenzen des Parlaments zu überwinden ist. (Europäisches Parlament 2001 und 2003) Das EP bevorzugt also die territoriale Repräsentation des Ausschusses der Region und die institutionelle Rolle des EWSA, die den Vorteil

¹⁸ „On the input side, self-determination requires that political choices should be derived, directly or indirectly, from the authentic preferences of citizens.“ (Scharpf 1997:19)

¹⁹ „de nouvelles formes de gouvernance sont inacceptables si elles sont élaborées au détriment de la démocratie parlementaire“, parti socialiste européen, zit. In Equipe gouvernance, 2001, S.17

haben, den institutionellen Status-Quo zu bewahren. Trotz einer skeptischeren Haltung unterstützt das EP aber den Versuch der Kommission, die Zivilgesellschaft stärker einzubeziehen, solange die Grundprinzipien der repräsentativen Demokratie, der Transparenz und der notwendigen Effizienz der Institutionen eingehalten werden.

1.3 Der Dialog mit den Interessengruppen

In der Mitteilung über den Dialog mit den speziellen Interessengruppen (Europäische Kommission (EK) 1992) erkennt die Kommission die Notwendigkeit, ihre Beziehungen mit Lobbyisten und „Interessengruppen“ in Brüssel besser und transparenter zu organisieren. Diese Organisationen werden primär als ein Mittel gesehen, technische Informationen zu sammeln; es ist noch nicht die Rede von einem möglichen Legimitätsgewinn durch die nicht-staatlichen Akteure. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft im europäischen politischen Prozess wird noch nicht thematisiert. Außer „elementare Verhaltensregeln“ für die Organisationen, schlägt dieses Dokument keine Maßnahmen für die Strukturierung eines Dialogs vor. Das Ziel der Kommission war es nur, bloß einen transparenten Umgang mit den Lobbyisten zu sichern, und zwar als Reaktion auf die zunehmende Kritik des großen Einflusses dieser Interessengruppen.

1.4 Die Rolle der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales

Trotz früherer enger Kontakte und der Konsultationspraxis in verschiedenen Sektoren wie dem Umweltbereich oder der Entwicklungspolitik, entwickelt die Kommission erst ab Mitte 1990er Jahre einen normativen Diskurs über die Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft. (Smismans 2003) Es ist im Bereich der Sozialpolitik in der Generaldirektion „Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit“ (GD V), dass das Konzept des Zivildialogs zum ersten Mal erscheint. Die Organisationen des „Dritten Sektors“ betrieben schon seit den 1980er Jahren recht aktives *Lobbying* im Bereich der Sozialpolitik und waren gut organisiert.²⁰ (Kendall 1999:286) Die Direktion hatte außerdem frühere Erfahrungen durch die Kontakte mit den Sozialpartnern (UNICE, CEEP und EGB) im Rahmen des Sozialdialogs.²¹ Während der Sozialdialog durch die Verträge von Maastricht

²⁰ Der dritte Sektor bezeichnet die Organisationen, die im sozialen Feld praktische Tätigkeiten ausüben und die weder zum öffentlichen noch zum marktwirtschaftlichen Sektor gehören.

²¹ Über den Beitrag der Sozialpartner zur partizipativen Demokratie, siehe Reale Annalisa, 2003

und Nizza stark institutionalisiert wurde,²² waren aber die Beziehungen der Kommission mit den anderen Organisationen des Sozialsektors weniger formalisiert und strukturiert. Die Kommission griff dennoch zunehmend in viele soziale Bereiche ein, in deren auch andere Organisationen (insbesondere karitative) auch tätig waren. Die GD hat die Einbeziehung dieser Akteure in die Formulierung und Implementierung ihrer Initiativen gefördert. Der irische Generaldirektor Padraig Flynn sah in dieser Strategie der Förderung des Zivildialogs ein Mittel den Widerstand von einigen Mitgliedstaaten (vor allem Großbritannien) gegen einer Einmischung der Kommission im sozialen Bereich zu überwinden (Kendall 1999:294, Carley 1998:49) und ein Netz von Organisationen zu bauen, die die Aktivitäten der Kommission in diesem Bereich unterstützen könnte. (Smismans 2002:4) 1996 wurde das erste *European Social Policy Forum* durch die Kommission und den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments organisiert. Dieses Forum, das auch 1998 stattfand, war für die GD V ein breites Konsultationsverfahren der NRO. (Carley 1998) Dieses Forum wurde Ende der 1990er Jahre als ein erster Schritt für den Aufbau eines Zivildialogs auf europäischer Ebene gesehen.²³

1997 haben die Generaldirektionen V und XXIII („Unternehmenspolitik, Handel, Tourismus und Sozialwirtschaft“) eine Mitteilung über die freiwilligen Organisationen und Stiftungen ausgegeben. (EK, 1997) Während diese Organisationen als Basis für die Sozialpolitik und als Ort der Beteiligung der Bürger identifiziert wurden, sagen die beiden Direktionen wenig über ihre Rolle im europäischen politischen System und bieten keinen Rahmen für eine zukünftige Institutionalisierung eines Zivildialogs auf europäischer Ebene. Der Fokus liegt also weiterhin auf der Rolle des Dritten Sektors in der europäischen Sozialpolitik, und die Zivilgesellschaft wurde noch nicht als Schlüsselfaktor des europäischen Regierens und Legitimität erkannt. (Smismans 2003:477)

²² „(1) Die Kommission hat die Aufgabe, die Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene zu fördern [...]

(2) Zu diesem Zweck hört die Kommission die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zu der Frage, wie eine Gemeinschaftsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte“ (Art. 138 EG)

Der Dialog zwischen den Sozialpartnern kann dabei zur „Herstellung vertraglicher Beziehungen“ führen. (Art. 139 EG) Die Rahmenvereinbarung zwischen den europäischen Sozialpartnern kann auch in Form einer Richtlinie verbindlich werden. Die erste Richtlinie dieser Art war die Richtlinie 96/34/EG über den Elternurlaub.

²³ “a new policy objective: the building over time of a strong civil dialogue at European level to take its place alongside the policy dialogue with the national authorities and the social dialogue with the social partners” (EK 1997, Punkt 9.7)

1.5 Die Zivilgesellschaft in der „*governance*“ Debatte

Ende der 1990er Jahre haben mehrere Ereignisse dazu geführt, die Aufmerksamkeit der europäischen Institutionen auf die Rolle der Zivilgesellschaft im politischen Prozess zu lenken. Nach der schwierigen Ratifikation des Vertrages von Maastricht hat die Europäische Union angefangen, einen zentralen Platz für die europäischen Bürger sichern zu wollen. In der Vorbereitung der Reform von Amsterdam ist also die „Bürgernähe“ eine Priorität geworden und das Thema der Einbindung der Zivilgesellschaft im europäischen Regieren – neben anderen Themen wie die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften – wurde Ende der 1990er Jahre als ein Mittel diese „Nähe“ zu erreichen. Die Kommission hat daraufhin die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Verwaltungsreform und in der demokratischen Legitimation zunehmend wahrgenommen. Dies ist jetzt ein fester Bestandteil des Diskurses der Kommission über besseres Regieren in Europa und die notwendige Partizipation der Bürger. Als Antwort zu der Legitimitätskrise nach dem Skandal der Santer-Kommission hat die Prodi-Kommission einen Reflexionsprozess über das „europäische Regieren“ initiiert. Diese Reform war von Anfang an eine der Prioritäten dieser Kommission. In diesem Prozess sind die Rolle der Zivilgesellschaft und der Dialog mit ihrer Organisationen offiziell ein wesentlicher Teil des angestrebten „neuen“ europäischen Regierens geworden.²⁴

a. Die „Partnerschaft“ mit den NROs

In diesem Rahmen, und unter der Druck von europäischen zivilgesellschaftlichen Akteuren für neue Finanzierungsregeln, (Beger 2004:6) hat die Kommission 2000 das Diskussionspapier *“The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership”* über die Beziehungen der Kommission zu den NROs in allen Sektoren herausgebracht. (EK 2000) Während die Kommission in diesem Dokument ausschließlich von den Nicht-Regierungsorganisationen spricht, kann die Analyse in den wesentlichen Punkten für die gesamte Zivilgesellschaft gelten. Selbst die Kommission unterscheidet die NROs nicht wirklich von anderen Organisationen der Zivilgesellschaft in ihrer

²⁴ In ihrer viel zitierten Rede vor dem europäischen Parlament erklärt Romano Prodi, was die Ziele dieser Reform sind: *„propose a new division of labour between the Commission, the other institutions, the Member States and civil society“*, *„It is time to realise that Europe is not just run by European institutions but by national, regional and local authorities too and by civil society“*, Rede vom 15. Februar 2000

Konsultationen.²⁵ Die zitierten wesentlichen Charakteristika einer NRO bleiben auch denen anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen sehr ähnlich. (EK 1997) Sie sind nicht profit-orientiert, freiwillig oder zu mindest mit einem freiwilligen Element, förmlich strukturiert und institutionell organisiert, unabhängig insbesondere von öffentlichen Behörden, politischen Parteien und wirtschaftlichen Interessen und auf das Gemeinwohl orientiert. (EK 2000:4) In diesem Dokument betont die Kommission die Rolle der NROs für die demokratische Legitimierung und erläutert zum ersten Mal die Gründe und die Ziele dieser Kooperation mit der Zivilgesellschaft. Drei in ihren Prinzipien unterschiedliche politische Hauptgründe können identifiziert werden.²⁶

Erstens will die Europäische Kommission die partizipative Demokratie fördern. Die Kommission unterscheidet hier zwischen der Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen im demokratischen Leben einer Gesellschaft durch die aktive Teilnahme ihrer Mitglieder (*“Belonging to an association provides an opportunity for citizens to participate actively in new ways [...] providing valuable support for a democratic system of government.”*), und ihrer Rolle als Vertreter einer bestimmten Bürgerkategorie (*“many NGOs have an ability to reach the poorest and most disadvantaged and to provide a voice for those not sufficiently heard through other channels.”*) bzw. als Verteidiger einer bestimmten Sache. (EK 2000:5) Der Fokus liegt auf der besseren Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen. Die Kommission ist der Ansicht, dass durch eine bessere Beachtung der Interessen der europäischen Bürger die Europäische Union in der Lage wäre, eine Politik zu betreiben, die näher an den Belangen der Bürger ist und ihren tatsächlichen Erwartungen besser entspricht.

Zweitens interessiert sich die Kommission für die Expertise, praktische Erfahrung und das *Feedback*, die diese Organisationen in die politischen Entscheidungen und ihre Implementierung einbringen können (*„contributing to the Commission’s task of defining and implementing policies“*, *Ibid*, S.5). Eine bessere Information führt – im Einklang mit dem Begriff des „besseren Regierens“ – zu einer

²⁵ Die Kommission schreibt selbst, dass *„it goes without saying that the approach to consultation processes proposed in this document should be used as a model for other categories of organisations, in so far as these consultations do not take place under a specific framework (e.g. Social Dialogue).“* (Europäische Kommission 2000:4)

²⁶ Diese Kategorisierung ist natürlich nur ein Hilfsmittel zum Verstehen der Vorstellung der europäischen Kommission. In Wirklichkeit sind diese Gründe eng miteinander verbunden und nicht streng getrennt. Man kann diese Gründe anders kategorisieren und auch Mischformen finden.

effizienteren Politik. Diese Organisationen und insbesondere die NROs sind auch *service provider* für die Kommission in zahlreichen Bereichen (Sozialpolitik, Antidiskriminierungsmaßnahmen, Entwicklungspolitik u.a.) und sind wichtig für die Union im Management, *Monitoring* und in der Bewertung von europäischen Projekten. Dieser letzte wichtige Aspekt der Beziehungen mit der Zivilgesellschaft ist aber weniger relevant für die Analyse der Rolle dieser Organisationen im europäischen politischen Prozess.

Drittens kann die Zivilgesellschaft zur europäischen Integration beitragen. Zwei Mechanismen können hier unterschieden werden. Zunächst können diese Organisationen durch ihrer „Bürgernähe“ und ihre praktischen Tätigkeiten die europäische Integration fördern. Die europäischen Netzwerke von NROs führen außerdem zu einer engeren Zusammenarbeit der nationalen Organisationen, zu einer Transnationalisierung der Zivilgesellschaft, und leisten dadurch einen wichtigen Beitrag zur Entstehung einer „*European public opinion*“.²⁷ (Ibid, S.6) Dieser Prozess ist besonders interessant für die europäischen Institutionen, da die Abwesenheit dieser „europäischen öffentlichen Meinung“ oft als wesentliches Hindernis zur Entstehung einer demokratisch legitimierten Union angesehen wird. (Decker 2002) Die Hauptidee dieses Arguments beruht auf der liberalen Vorstellung der Zivilgesellschaft als Zwischen- und Vermittlerinstanz zwischen dem Staat bzw. der politischen Herrschaft und den Bürgern. Da eine marktorientierte europäische Bürgerschaft sich als ungenügend für eine Unterstützung der EU erwies,²⁷ könnten diese unabhängigen Instanzen also als zusätzliches Mittel benutzt werden, die Bürger besser zu erreichen. Das ist für die EU besonders wichtig, da die Verbindung zwischen den europäischen Bürgern und ihren politischen Vertretern recht schwach und indirekt erscheint. Die Kommission und der EWSA betonen die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft beim Versuch die europäischen Bürger über die EU besser zu informieren und ihr Vertrauen in Handlungen der Gemeinschaft (zurück)zu gewinnen.²⁸

²⁷ “So far, Union citizenship has failed to provide the mechanism for a significant attachment between either the publics of the member states or the Union and the various national demo” (Bellamy 2001:12)

²⁸ Siehe u.a. „European NGOs and their networks and national members, can serve as additional channels for the Commission to ensure that information on the European Union and EU policies reaches a wide audience of people concerned by and affected by its policies” (EK 2000:6) und “die Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft [besitzen] eine besondere Verantwortung und Mittlerrolle gegenüber dem Bürger“ (EWSA 2000a Punkt 5.1)

Dieses Dokument über die Partnerschaft mit den NROs ist aber nicht nur rechtlich unverbindlich sondern bleibt ein bloßes Diskussionsdokument ohne das offiziell Charakter einer Mitteilung.²⁹ Der Text enthält keine wirklich neuen Vorschläge sondern bestätigt die Praxis der Kommission. Noch wichtiger scheint die anerkannte Besonderheit der NROs und der Zivilgesellschaft im globalen Rahmen der Reform des europäischen Regierens (Weißbuch: EK 2001) und der Konsultationen aller „betroffenen Parteien“ (Konsultationsnormen: EK 2002b) sich auszulösen.

b. Der Weißbuch über das europäische Regieren

In der Vorbereitungsphase für das Weißbuch über das europäische Regieren (EK 2001) wurde eine Arbeitsgruppe über die Konsultation und die Partizipation der Zivilgesellschaft (Gruppe 2a) eingerichtet. In ihrem Bericht erkennt die Arbeitsgruppe, dass es kein auf alle zivilgesellschaftliche Gruppen anwendbares Modell für die Beziehungen mit der Zivilgesellschaft gibt, schlägt aber mehrere allgemeine Maßnahmen vor, um den Dialog zu verbessern. (Kröger 2001) Ein systematischer und kohärenter Ansatz der gesamten Kommission – insbesondere durch einen globalen Rahmen und Normen für die Konsultationen – wurde von den meisten konsultierten Organisationen gefordert. Die Errichtung einer Datenbank über die verschiedenen Foren und ihre Teilnehmer schien auch wichtig für die Gruppe 2a, um die Transparenz und die möglichst breite Teilnahme von verschiedenen Akteuren zu sichern. Diese beiden Maßnahmen wurden im Weißbuch berücksichtigt und weiter durchgeführt. Die Kommission hat in der Tat 2002 eine Mitteilung über die Normen für die Konsultation der „betroffenen Parteien“ veröffentlicht (EK 2002b) und eine Datenbank (CONNECS) im Internet eingerichtet. Der Vorschlag von Partnerschaftsabkommen zwischen der Kommission und repräsentativen NROs in bestimmten Sektoren auf der Basis dieser minimalen Normen fand auch ein Echo im Weißbuch. Die Rolle der Zivilgesellschaft – in Verbindung mit dem Ziel der Schaffung einer partizipativen Demokratie – stand also im Vordergrund der Reflexionen über das europäische Regieren.

Die Kommission fokussiert sich aber im Weißbuch auf die Beziehungen zwischen den transnationalen Institutionen und der transnationalen Zivilgesellschaft. Sie lässt die Beziehungen der verschiedenen Organisationen miteinander (horizontale

²⁹ Die Sozialplattform bedauert die mangelnde *Monitoring* des Dokuments. (Socialplattform 2002a)

Partizipation) und ihren Beitrag zu einer europäischen Öffentlichkeit unangesprochen. Die Kommission beschäftigt sich mit der Verstärkung der demokratischen Legitimität des heutigen interinstitutionellen Regierens und schlägt keine grundsätzliche Reform für eine direktere Demokratie vor. (Armstrong 2002) Vielmehr bleibt die Kommission im Rahmen ihrer bisherigen Methode von Konsultationen: die Partizipation kann nur durch die Institutionen initiiert werden und beschränkt sich auf Nicht-Entscheidung und auf sektorale Akteure, ohne Erwähnung der Möglichkeit die „normalen“ Bürger einzubeziehen. (Magnette 2001) Im Gegensatz zur der offiziell angestrebten Inputlegitimität durch Partizipation konzentriert sich die Kommission auf Outputlegitimität (Effizienz und Effektivität): eine „technokratische Vorstellung der Legitimität“. (Kohler-Koch 2001) In Abwesenheit eines klaren Konzepts über die Realisierbarkeit der sehr breit definierten Partizipation – alle möglichen Akteuren werden zitiert – stellen die Vorschläge des Weißbuches schließlich einen Versuch der Kommission dar, ihre institutionelle Stellung als zentrale exekutive Macht gegenüber den Mitgliedstaaten zu verstärken. (Scharpf 2001)

II – Die Institutionalisierung des Zivildialogs

Die europäischen Institutionen arbeiten in der Praxis schon in unterschiedlichen Bereichen mit verschiedenen Organisationen zusammen. Die Verfahren sind sehr unterschiedlich strukturiert, zeigen aber die Schwierigkeit, die partizipative Demokratie durch den Zivildialog entstehen zu lassen.

2.1 Die Kommission

Die Kommission ist die Institution, die im Mittelpunkt dieses Prozess steht. Sie ist primärrechtlich aufgefordert, „umfassende Anhörungen“ durchzuführen.³⁰ Diese Anhörungen finden mit mehr als 700 von der Kommission anerkannten oder eingerichteten Partnern statt. (Kröger 2001:8) Der Dialog mit der Zivilgesellschaft kann in verschiedene Formen stattfinden: durch *ad-hoc* Treffen, informelle bilaterale Kontakte, Konferenzen..., durch eine „strukturierte Zusammenarbeit“ im Rahmen von systematischen, in regelmäßigen Abständen stattfindenden Treffen ohne die förmliche Struktur eines Ausschusses,³¹ oder durch eine „institutionalisierte

³⁰ Protokoll Nr.7 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, EGV

³¹ Ein Beispiel dafür ist das halbjährlich stattfindende Treffen zwischen den Dienststellen der Kommission und der Sozialplattform.

Konsultation“ wie die förmlichen beratenden Ausschüsse.³² (EK 2000) Die Internetseite CONNECS rezensiert die üblichen strukturierten „konsultativen Organen“ und „beratende Gremien“, die an förmlichen und strukturierten Konsultationsverfahren beteiligt sind und in denen Organisationen der Zivilgesellschaft mitwirken. Nach einem offenen Konsultationsprozess verabschiedete das Kollegium 2002 die Mitteilung über die „Mindeststandards für die Konsultationsnormen“, die die kommissionsinternen Regeln für die Konsultation aller „betroffenen Parteien“ bestimmt. (EK 2002b) Die Kommission diskutiert 2005 weiter mit ‚thematischen NROs‘ über ihre Beziehungen mit der Zivilgesellschaft,³³ sie scheint weiterhin offiziell sehr zufrieden mit der Durchführung ihrer eigenen Konsultationsnormen. (EK 2004b) Allerdings gibt es kein kommissionsweites Konzept für die Beziehungen mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen. „Jede Dienststelle hat ihre eigenen Konsultationsmechanismen und -methoden für die Anhörung ihrer jeweiligen sektoralen Interessengruppen.“ (EK 2002b:3) Das Ziel der Einbindungsstrategie ist, die demokratische Legitimierung der Kommission durch die Transparenz ihrer Aktion und die Entstehung eines unterstützenden Netzwerks zu sichern. (Héritier 1999:273) Trotz engen und anerkannten Beziehungen mit NROs in verschiedenen Generaldirektionen (Entwicklung, Umwelt...) werden hier nur zwei Dienststellen vorgestellt, die mir besonders interessant für die Darstellung der Einbindungsstrategie der Kommission erscheinen.

Seit 1998 hat die Generaldirektion Außenhandel eine Praxis von Konsultationen von NROs und zivilgesellschaftlichen Organisationen in einem strukturierten und institutionalisierten Rahmen. Dieser Dialog bleibt offen sowohl für alle *Non-Profit*-Organisationen als auch für Mitglieder des Europäischen Parlaments oder anderen Generaldirektionen und Vertreter der Mitgliedstaaten. Am Anfang wurden *ad-hoc* Generaltreffen mit dem Kommissar und Hohen Beamten der Generaldirektion organisiert. Der Kommissar Leon Brittan hat 1999 Organisationen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und wirtschaftlichen Interessengruppen zu einer einmaligen Diskussion für die Vorbereitung des WTO-Gipfels von Seattle eingeladen. Während dieses allgemeine Treffen institutionalisiert wurde (mindestens zwei Mal pro Jahr), wurden nach und nach andere thematisch spezifische Diskussionsgruppen ins Leben gerufen. Seit 1999 nehmen Vertreter und Experten

³² Manche Organisationen der Zivilgesellschaft sind nämlich Mitglied oder Beobachter in einigen Ausschüsse.

³³ Vladimír Spidla, Rede im Rahmen des halbjährlichen Treffens mit der Sozialplattform, 28.05.05

der Organisationen der Zivilgesellschaft innerhalb der Delegation der Europäischen Kommission zur WTO-Verhandlungen teil. Die GD hat auch ein Zivilgesellschaftsteam eingerichtet, die für diesen Dialog zuständig ist. Pascal Lamy hat 1999 als Erster ein *civil society liaison officer* eingeführt. (Alhadeff 2002:5)

Besonders bemerkenswert für die Charakterisierung der Institutionalisierung des Dialogs sind die Gründung einer Kontaktgruppe und der pragmatische Ansatz der GD Außenhandel. Erstens hat die GD 2000 eine Kontaktgruppe ins Leben gerufen. Diese Gruppe von Vertreter von NROs ist der Transmissionsmechanismus der GD für die Organisation des Dialogs, den Informationsaustausch und die Sicherung der Transparenz. Sie übernimmt verschiedene Zuständigkeiten für die Organisation des Dialogs und kann Diskussionsthemen vorschlagen. Ihre Mitglieder werden von der Zivilgesellschaft ohne Intervention der GD gewählt. Diese Gruppe ist ein gutes Beispiel für eine Institutionalisierung, die die Unabhängigkeit und Selbstorganisation der Zivilgesellschaft respektiert bzw. zu respektieren versucht. Zweitens hat die Generaldirektion einen eher pragmatischen Ansatz gewählt: der Dialog ist bewusst eher ergebnisorientiert. Ein Dialog findet vor allem in Bereichen statt, wo in einer beschränkten Zeit ein besseres Verständnis und ein erhöhter Informationsgrad auf beiden Seite erreicht werden kann, aber nicht unbedingt in den allgemein relevanten Bereichen.³⁴ Es zeigt den Willen dieser Direktion, auf der einen Seite für zivilgesellschaftlichen Input in bestimmten Bereichen offen zu sein, aber auf der anderen Seite ihre politische Agenda und die politische Richtung der allgemeinen Außenhandelspolitik weiter kontrollieren zu können. Die Kommission strebt in diesem Fall nicht nach einer öffentlichen allgemeinen Debatte, die ihre Politik grundsätzlich in Frage stellen könnte, sondern eher nach einer Legitimierung ihrer Politik, indem sie Themen wie Umwelt, Armut oder Menschenrechte in der Definition ihrer Politik berücksichtigt.

In der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales ist die Einheit Antidiskriminierung zuständig für den Dialog mit der Zivilgesellschaft. Sie bevorzugt ganz klar Beziehungen mit europäischen Dachorganisationen und finanziert vier von ihnen direkt, die im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung tätig sind: AGE (*The European Older People's Platform*); ILGA Europe (*International Lesbian and Gay Association – Europe*); ENAR (*European Network*

³⁴ Selbstdarstellung der Generaldirektion (GD) Außenhandel auf ihrer Internetseite.

Against Racism); und EDF (*European Disability Forum*).³⁵ Um den Dialog mit der Zivilgesellschaft rationalisieren zu können, arbeitet die Generaldirektion eng mit der Sozialplattform (*Platform of european social NGOs*) zusammen. (EK 2004a) Nach zwei sozialpolitischen Foren (1996 und 1998) organisieren sie zusammen ein Treffen mit den Mitgliedern der Sozialplattform (NROs des sozialen Sektors) zwei Mal im Jahr, bei welchen die NROs die Politik der Kommission „kommentieren“ können.³⁶ Die Vorstellung des Dialogs als demokratischer Input ist hier eher begrenzt. Die GD fokussiert sich sehr auf die Rolle der NROs bei der Implementierung der Antidiskriminierungspolitik durch die verschiedenen europäischen Programme und auf ihre Informations- und *awairness raising* Aktivitäten. Die Outputlegitimität bleibt der zentrale Punkt für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft, viel mehr als die Entwicklung eines Partizipationskonzeptes.³⁷

2.2 Die Einbindungsstrategien der anderen Institutionen

Die anderen Institutionen und Organen der EU, wenn auch wichtig für die Zivilgesellschaft scheinen nicht in der Lage oder willig zu sein, den Zivildialog selbst zu strukturieren.

a. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament ist und bleibt nach Meinung der zivilgesellschaftlichen Organisationen die zugänglichste Institution. (Alhadeff 2002:6) Der Dialog bleibt aber unstrukturiert und die Abgeordneten sind relativ frei, mit den akkreditierten Interessenvertretern Kontakte zu knüpfen und Konsultationen zu führen, unter der allgemeinen Einhaltung eines Verhaltenskodex, die für alle Lobbyisten gilt.³⁸ (Bouwen 2003) Das Parlament nimmt also praktisch keine Unterscheidung der Interessenvertreter vor. Die niedrigere politische Strukturierung des Europäischen Parlaments und seine Unabhängigkeit gegenüber einer Mehrheitsregierung führen dazu, dass die Abgeordneten die Kompetenzen und

³⁵ Diese vier Organisationen erhalten von der Kommission insgesamt 3 000 000 Euro pro Jahr für ihre laufenden Kosten. Sie erhalten dazu 19 Mio. Euro für ihre Leistungen in verschiedenen Programmen. Quelle: Internetseite der GD V.

³⁶ Selbstdarstellung der GD auf ihrer Internetseite.

³⁷ “*Civil society organisations are an essential bridge between the European Union (EU) institutions and citizens. This is vital in order to ensure that EU policies meet the actual needs of EU citizens, and that citizens are informed about them.*” Internetseite der Kommission über die Zivilgesellschaft

³⁸ Der Zugang der Interessengruppen zum Europäischen Parlament ist in der Geschäftsordnung des Parlaments seit 1996 geregelt. Das EP hat aber 2001 ein institutionelles Abkommen über gemeinschaftlich beschlossene Konsultationsstandards und –Praktiken vorgeschlagen. (Europäisches Parlament 2001:12)

Expertise eher in der organisierten Zivilgesellschaft als in der Partei suchen. Die Beziehungen mit dem EP können als „politischer Austausch“ analysiert werden. (Vogel 1999:209 und 215) Die Organisationen plädieren immer wieder für die Ausweitung der institutionellen Mächte des Parlaments und das EP ist ein Sprachrohr der Forderungen der Zivilgesellschaft (die europäische Bürgerschaft, die Nicht-Diskriminierung...).

b. Der Europäische Wirtschaftliche und Soziale Ausschuss

In der Debatte über das europäische Regieren und das Demokratiedefizit hat der EWSA versucht, seine Rolle neu zu definieren. Der EWSA hat also zu diesem Prozess der Einbindung der Zivilgesellschaft in Europa beigetragen, nicht zuletzt weil er gleichzeitig eine Möglichkeit gesehen hat, seine eigene institutionelle Rolle zu verstärken. Ende der 90er Jahre hat also die Institution angefangen, die Rolle des legitimierten Vertretens der Zivilgesellschaft einzufordern. Die 1998 gewählte Präsidentin der Institution definierte den EWSA als ein „Forum der Zivilgesellschaft“ und der EWSA präsentiert sich nun als „Brücke zwischen den europäischen Institutionen und der organisierten Zivilgesellschaft“.³⁹ 1999 präziserte eine Initiativstellungnahme zum Thema „Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk“ die neue Ambition des Ausschusses:

„Die Identität des Bürgers verwirklicht sich [...] auch über seine Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Gruppen in der vielfältigen Form der organisierten Zivilgesellschaft. Diese Identitätskriterien, die seine Funktion im Rahmen der organisierten Zivilgesellschaft betreffen, werden durch die Vertretung des EP nicht abgedeckt. Genau diesen Identitätskriterien wird aber vom Ausschuss als Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft Rechnung getragen.“ (EWSA 1999 Punkt 10.3.6)

Der Ausschuss hat es auch 2000 geschafft, seine Rolle als Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft primärrechtlich verankern zu lassen.⁴⁰ Die Kommission hat diese Rolle des Ausschusses bestätigt.⁴¹ Der Ausschuss hat seine Aktivitäten und Funktionierung auf eine bessere Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft gerichtet.⁴² Er organisiert zahlreiche Konsultationen und Anhörungen über unterschiedliche Themen, um die Stellungnahme und die

³⁹ Siehe z.B. die Selbstdarstellung des Ausschusses in seiner Informationsbroschüre. (EWSA 2004b)

⁴⁰ „Der Ausschuss besteht aus Vertretern der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft...“ Art.257 EGV

⁴¹ Die Kommission hat u.a. im Jahre 2001 ein Kooperationsprotokoll mit dem EWSA abgeschlossen.

⁴² Der Ausschuss organisierte z.B. 1999 der erste ‚Konvent‘ mit der ‚auf europäischer Ebene organisierten Zivilgesellschaft‘. Siehe Pressemitteilung Nr.95/99

Erfahrung der Gruppen, die nicht im EWSA repräsentiert sind, besser zu betrachten. Der Ausschuss arbeitet auch „horizontal“ und versucht die Strukturierung und den Informationsaustausch zwischen den Organisationen zu verbessern. (Smismans 2000:8) Der EWSA will auch seine Beziehungen mit den europäischen Organisationen und Netzwerken, die im Ausschuss nicht repräsentiert sind, durch eine Kontaktgruppe verbessern. (EWSA 2004a) Der Ausschuss hat sich also, insbesondere durch seine verstärkte Verbindung mit der Zivilgesellschaft, von einer rein auf die Outputlegitimität konzentrierten Expertenrolle zu einer ergänzenden „deliberativen“ und inputlegitimierten Funktion entwickelt. (Smismans 2000:10)

Trotz dieser Neuorientierung des Ausschusses bleiben die meisten Organisationen auf europäischer Ebene eher skeptisch über die Fähigkeit der Institution die institutionelle Vertretung der Zivilgesellschaft zu werden.⁴³ Vor allem ist die Struktur des Ausschusses nicht „repräsentativ“ für die Zivilgesellschaft. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (Gruppe I und II) bilden die Mehrheit und innerhalb der Gruppe III spielen NROs und zivilgesellschaftliche Organisationen eine untergeordnete Rolle.⁴⁴ Wesentliche Interessen der Zivilgesellschaft – wie die Künstler, die Medien, die Arbeitslosen, die Frauenorganisationen – sind im Ausschuss nicht oder unterrepräsentiert. Die Mitgliedstaaten ernennen ihre Mitglieder und die Organisationen selbst werden für die Nominierung wenig konsultiert.⁴⁵ Zahlreiche Organisationen verlangen also eine Umstrukturierung des Ausschusses, insbesondere eine bessere Repräsentation von NROs.⁴⁶ Die Entscheidungsstruktur und der Status der Institutionen stellen auch ein Hindernis für die Entstehung eines wirksamen Zivildialogs dar. Die Konsenssuche innerhalb der Institution lässt wenig Platz für die offene Auseinandersetzung der Ideen und trägt nicht wirklich zur Entstehung eines öffentlichen europäischen Raums bei. Schließlich ist die Einflussmöglichkeit des Ausschusses im europäischen Regieren durch seine konsultative Stellungnahme eher gering.

⁴³ Die Umweltorganisationen von Green9 fordern sogar, dass der EWSA keine Erweiterung seiner Rolle erhält. Siehe Green9, *La nouvelle Constitution européenne : Évaluation de la perspective environnementale*, November 2004

⁴⁴ Die Gruppe III umfasst u.a. Landwirt, liberale Professionen, Lehrern, Kooperativen, diverse Assoziationen... und NROs.

⁴⁵ Eine Konsultation durch den Rat ist im europäischen Vertrag vorgesehen (Art.259 EGV), wird aber in der Tat wenig praktiziert. (Smismans 2000)

⁴⁶ Siehe u.a. die Stellungnahmen der Sozialplattform (Social Platform, 2000 und 2001) und der Entwicklungsorganisationen (Development NGOs 2002:11).

III – Die Merkmale der Einbindungsstrategie

Die Analyse der Dokumente und der Praxis der Kommission zeichnet ein vielseitiges und manchmal widersprüchliches Bild. Es ist aber durchaus möglich die wichtigsten Merkmale der Beziehungen mit der Zivilgesellschaft zu identifizieren und zu erklären. Diese Merkmale sind von der Schwierigkeit der Europäischen Kommission geprägt, den Zivildialog im Einklang mit der verkündeten partizipativen Demokratie zu gestalten. Die Kommission versucht diesen Dialog mit der Zivilgesellschaft nach ihrem eigenen institutionellen Interesse zu gestalten. (Smismans 2003)

3.1 Widersprüchliche Erwartungen

Während die Gründe für die Einbindung der Zivilgesellschaft (partizipative Demokratie, Expertise, Beitrag zur europäischen Integration) von den europäischen Institutionen alle gleichzeitig benutzt und sich ergänzend betrachtet werden, haben sie eigentlich widersprüchliche Auswirkungen und praktische Implikationen für die Organisation eines strukturierten Zivildialogs. (De Schutter 2002) In wichtigen Fragen wie der Selektion der Organisationen oder der Rolle der europäischen Institutionen in der Strukturierung dieses Dialogs hängen die Antworten von der bevorzugten Vorstellung ab. Wenn die partizipative Demokratie der entscheidende Punkt ist, müssten die Institutionen die Akteure nach ihrer Repräsentativität auswählen und möglichst finanziell unterstützen, um zu erlauben, dass alle repräsentativen Akteure sich äußern können. Dagegen impliziert die Betonung der Expertise, dass die Organisationen, die die beste „Informationsleistung“ anbieten können, bevorzugt werden müssen. Schließlich stellen die Assoziationen, die am besten die Bürger erreichen können, vielleicht noch eine dritte Kategorie dar. Außerdem sollte die Kommission aus dieser Perspektive heraus möglichst viele und neue Organisationen fördern.

In der von der Kommission vorgeschlagenen Selektionskriterien widerspiegeln sich diese unterschiedlichen Vorstellungen. Die Repräsentativität bleibt einer der wichtigsten Faktoren und wird immer wieder betont.⁴⁷ Die Fähigkeit eine gute Expertise zu liefern scheint auch besonders wichtig für die Kommission. Als weiteres Selektionskriterium schlägt sie die Erfahrung in einem bestimmten Feld

⁴⁷ *“these organisations need to ensure that their structures are representative, in particular regarding their roots in the different Member States of the European Union.”* (EK 2000:10)

(„*track record as regards competence to advise in a specific field*“)⁴⁸ vor. Einige europäische Organisationen oder Netzwerke wurden ganz bewusst dafür von der Kommission gefördert oder sogar gegründet.⁴⁹ Schließlich nennt die Kommission auch die Fähigkeit der Organisation, als Vermittler zwischen ihr und den Bürgern zu arbeiten.⁵⁰ Diese Kriterien schließen sich natürlich nicht unbedingt gegenseitig aus, diese kurze Analyse des Diskurses zeigt aber, dass die Kommission keine eindeutige Vorstellung davon hat, was sie von der Zivilgesellschaft erwartet und wie sie mit ihr umgehen will. Während der EWSA präzise Kriterien vorschlägt,⁵¹ entwickelt die Kommission keine klare und nachvollziehbare Auswahlkriterien, sondern betont einerseits immer wieder die Notwendigkeit, den Dialog offen zu lassen und versucht andererseits die Prinzipien der „*good governance*“ – wie im Weißbuch definiert – auf die Organisationen der Zivilgesellschaft zu übertragen.⁵² Die Kommission erwähnt für die Wahl der NROs nur „mögliche“ Kriterien wie die Struktur, die Transparenz, frühere Beiträge zu einer Arbeitsgruppe, die Erfahrung in einem bestimmten Feld oder die Fähigkeit als Vermittler zwischen der Kommission und den Bürgern zu arbeiten, sie sagt aber nicht, wie sie diese Kriterien operationalisieren will. (EK 2000:12) Die andere Möglichkeit, die zivilgesellschaftlichen Organisationen selbst ihre Vertreter mit minimalen Transparenzgarantien nominieren zu lassen, wird zwar als „interessante Lösung“ betrachtet, findet aber in den Dokumenten der Kommission keine klare Anwendung. Noch einmal entwickelt die Kommission kein eindeutiges Bild, wie sie diesen Dialog strukturieren will und wofür.

Die Vorstellung der Kommission über die Rolle der Zivilgesellschaft bleibt nämlich zweideutig. Für die Kommission spielt „die Zivilgesellschaft [...] eine wichtige Rolle: [...] sie verleiht den Belangen der Bürger eine Stimme und erbringt Dienste, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommen.“ (EK 2001:19)

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ „*Certain NGOs and networks, especially those at European level, have been established or selected in order to provide information, experience and expertise.*“ *Ibid*, S.6

⁵⁰ „*capacity to work as a catalyst for exchange of information and opinions between the Commission and the citizens.*“ *Ibid*, S.11

⁵¹ „*In order to be eligible, a European organisation must: exist permanently at Community level; provide direct access to its members' expertise and hence rapid and constructive consultation; represent general concerns that tally with the interest of European society; comprise bodies that are recognised at Member State level as representatives of particular interests; have member organisations in most of the EU Member States; provide for accountability to its members; have authority to represent and act at European level; be independent and mandatory, not bound by instructions from outside bodies; be transparent, especially financially and in its decision-making structures.*“ (EWSA 2002)

⁵² Diese Prinzipien sind Partizipation, Transparenz, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz.

Die Zivilgesellschaft wird also nicht primär als eine Kommunikations- und Diskursphäre wahrgenommen, sondern auch als Beitrag zum materiellen Wohl durch ihre Leistungen. Die Vorstellung der Zivilgesellschaft als Verstärkung des demokratischen Prozesses und der Legitimität der öffentlichen Institutionen steht aber nicht im Einklang mit der Rolle eines *service provider*. Die Kommission betont auch die Möglichkeit für die Bürger durch die Zivilgesellschaft besser zu partizipieren. Diese Organisationen bieten ihnen insbesondere „strukturierte Kanäle für Feedback, Kritik und Protest“. (*Ibid*, S.20) In der Vorbereitung des Weißbuchs betonen die konsultierten Organisationen die Protestcharakteristika der Zivilgesellschaft, die eine positive Wirkung für die Demokratie haben kann, wenn sie nicht in einer formellen konsensorientierten Struktur begrenzt wird. (Equipe Gouvernance 2001:18) Die Kommission beschränkt aber diese Partizipation auf formelle Konsultationen und präzisiert, dass „Partizipation nicht Institutionalisierung von Protest heißt. Partizipation bedeutet vielmehr wirkungsvollere Politikgestaltung auf der Grundlage frühzeitiger Konsultationen und der Erfahrungen der Vergangenheit.“ Die Kommission scheint das Dilemma zu lösen, indem sie grundsätzlich annimmt, dass die Bürger die EU besser akzeptieren, wenn sie besser informiert werden. Dies steht auch im Einklang mit ihrer Erwartung, dass die Zivilgesellschaft einen Beitrag zur europäischen Integration leisten und die Zustimmung der Bürger zur Union fördern soll. Das Referendum in Frankreich und die aktive Kampagne von Attac zeigen, dass dies vielleicht eine falsche Annahme ist.

3.2 Eine nicht differenzierte Vorstellung der zivilgesellschaftlichen Akteure

Eine allgemeine oder juristische Definition des Begriffs „organisierte Zivilgesellschaft“ oder „Organisationen der Zivilgesellschaft“ existiert nicht. Die Kommission hat in ihren offiziellen Dokumenten und insbesondere im Weißbuch über das europäische Regieren die umfassende Definition des EWSA übernommen. (EWSA 1999) Die Zivilgesellschaft umfasst also nach dieser Auffassung die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände („Sozialpartner“), Nichtregierungsorganisationen, Berufsverbände, gemeinnützige Einrichtungen, gesellschaftliche Basisgruppen, und Organisationen, über die sich die Bürger am lokalen und kommunalen Leben beteiligen, insbesondere Kirchen und

Religionsgemeinschaften.⁵³ (EK 2002:6) Diese Variante unterscheidet nicht zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Interessengruppen. Sie gibt keinen Hinweis darauf, wie die Kommission alle diese Akteure in einem Dialog gleich behandeln könnte. Die Sozialpartner verfügen schon über ein institutionalisiertes und von der EU finanziertes Forum zur Koordination ihrer Interessen gegenüber den europäischen Institutionen, und der Sozialdialog selbst verfolgt andere Ziele. Die Einbeziehung der europäischen Vertreter der Arbeitgeber – das heißt private Unternehmer – in dieser Definition wird von den anderen Organisationen, insbesondere den NROs, stark kritisiert. Der private Bereich sei schon sehr präsent und einflussreich in Brüssel, ein strukturierter Dialog müsste sich ausschließlich auf die Organisationen konzentrieren, die ein allgemeines Interesse vertreten.

Während die Kommission schreibt, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft eine spezifische Rolle spielen müssen, macht sie keinen expliziten Unterschied in ihren Konsultationsnormen zwischen NROs und Assoziationen, die das allgemeine Interesse oder die Interessen der Schwächsten vertreten, und den verschiedenen Interessengruppen und Lobbyisten. Die Interessengruppen vertreten *per se* wirtschaftliche und private Interessen. Selbst wenn die Lobbyisten als „*interface mediators*“ zwischen den öffentlichen Institutionen und den betroffenen privaten Akteuren analysiert werden können, (Knill 2001) bleiben sie Agenten von ihren privaten Mandanten und sind keine europäischen Akteure, die entscheiden können, Agenten der Zivilgesellschaft zu werden. (Michalowitz 2004:157) Das heißt nicht, dass sie nicht konsultiert werden müssen, sie vertreten aber spezifische Interessen und können deswegen nicht der Ort der Vertretung und der Verteidigung des europäischen Gemeinwohls sein. Wenn die Konsultationen zu einer qualitativen Verbesserung der europäischen Regelungen und Politik sowie zu einer verstärkten Partizipation beitragen sollen, ist die Einbeziehung der Unternehmer schwer nachzuvollziehen. (EK 2002:5) Die Unternehmer verfügen bereits über wirksamere europäische und nationale⁵⁴ Wege, um ihre Meinung über eine mögliche „Verbesserung“ der Regelungen zu äußern. Selbst wenn die wirtschaftlichen

⁵³ Die hier benutzte Formulierung stammt von Maurer et al., 2005, S.6

⁵⁴ Für die Intergouvernementalisten sind die Interessen der großen Firmen und multinationalen Konzerne eine der Schlüsselerklärungen der nationalen Position in den Verhandlungen. Siehe z.B. die Analyse des Maastrichtvertrages von Moravcsik, zit. In Grossman, 2002, S.4

Interessen nicht unbedingt und nicht immer entscheidend sind,⁵⁵ sind die Vertreter der Privatwirtschaft bei weitem die einflussreichsten und zahlreichsten Lobbyisten. (Grant 1993) Ende 2004 haben 50 NROs einen offenen Brief an die Kommission geschrieben, um den zunehmenden Einfluss des ‚*corporate Lobbying*‘ anzuprangern. (Bianchi 2004) Es ist auch schwer vorstellbar, dass der europäische Bürger durch die privaten Firmen besser partizipieren oder sich durch sie besser vertreten fühlen könnte. Es widerspricht auch der allgemeinen Definition der „Zivilgesellschaft“ als unabhängiger Sozialbereich. Diese allgemeine Definition wird sogar auf der gleichen Seite des Dokuments über die Konsultationsnormen bestätigt, ohne dass die Kommission diesen Widerspruch erkennt. (EK 2002:6) Für die Kommission hat diese umfangreiche Liste von Akteuren den Vorteil, „alle einzubeziehen“, was wiederum ziemlich schwer mit den versprochenen klaren Selektionskriterien vereinbar ist. Diese inklusive und undifferenzierte Betrachtung der Zivilgesellschaft zeigt die Unfähigkeit der Kommission die Rolle dieser Organisationen in einer partizipativen Demokratie genauer zu definieren und zu verwirklichen.

3.3 Die besondere Frage der Repräsentativität

Außer einem breiten und eher vagen Konsens darüber, dass die konsultierten Organisationen repräsentativ sein müssen, ist und bleibt der Begriff der Repräsentativität unklar und umstritten unter den europäischen Akteuren. (Armstrong 2002) Aus einer demokratischen Perspektive sollten die konsultierten Organisationen beweisen können, dass sie einen relevanten Teil der Bürgerschaft vertreten, und die europäischen Institutionen legen großen Wert auf diese Bedingung.⁵⁶ Die meisten Organisationen haben in ihrem eigenen Legitimationsprozess auch Interesse daran, als „repräsentativ“ anerkannt zu werden, insbesondere die europäischen Netzwerke, deren eine lokale und/oder nationale „*grassroot*“ Legitimität oft fehlt. Was umstritten bleibt sind die Kriterien, die diese „Repräsentativität“ einer europäischen Organisation messen können. Der EWSA hat versucht, eine erste Antwort zu geben und schlägt einen eher pragmatischen Ansatz vor. Die europäischen Organisationen sollten u.a. Organisationen umfassen, die von ihren jeweiligen nationalen Systemen als repräsentativ anerkannt sind und, die aus einer breiten Mehrzahl von Mitgliedstaaten stammen. Die europäische Organisation

⁵⁵ Siehe Grossman, 2002, S.3. Der Autor schreibt z.B., dass „*economic interest groups are unable to state their interests in a changing political environment.*“

⁵⁶ „*it is important for the Commission to consider how representative views are when taking a political decision following a consultation process*“ (EK 2002:12)

sollte auch ein klares Mandat von seinen Mitgliedern haben, sie auf europäischer Ebene zu vertreten.⁵⁷ (EWSA 2002:7) Die Repräsentativität auf europäischer Ebene kann nicht nur aus quantitativen Kriterien definiert werden. Der EWSA und mehrere europäische Organisationen betonen, dass die Repräsentativität, insbesondere von NROs, vor allem qualitativ ist.⁵⁸ Die Zahl der Mitglieder kann z.B. eine nicht so relevante Eigenschaft im Fall einer Organisation sein, die ein wichtiges Thema, eine Minderheitsmeinung oder die Interessen einer Minderheit vertritt. Die Kommission erkennt diese spezifische Besonderheit der Zivilgesellschaft an und nennt andere wichtige Faktoren, wie die Erfahrung oder die Fähigkeit zur Diskussion beizutragen.⁵⁹ (EK 2000 Punkt 2.2)

Die Kommission selbst bleibt aber in ihren offiziellen Dokumenten eher vage über ihre Vorstellung der Repräsentativität und nimmt keine klare Stellung gegenüber den Vorschlägen des EWSA. (EK 2002b:12) Die Betonung der erforderlichen Transparenz und *accountability* wird bevorzugt. Die Anwendung dieser Prinzipien sollte allein sicherstellen, dass die Mandanten, die vertretenen Interessen und die Methode der Vertretung problemlos und klar bekannt sind. (EK 2002a:11) Dieser Ansatz unterscheidet sich nicht von den verlangten Transparenzkriterien der Lobbyisten in Brüssel und zeigt die Schwierigkeit der Kommission dem angestrebten demokratischen „Zivildialog“ eine inhaltliche und institutionelle Substanz zu geben und ihre Tendenz, die zivilgesellschaftlichen Organisationen unter dem Gesichtspunkt der Expertise zu betrachten. Diese Tendenz kann man z.B. auch in der Vorbereitungsphase des Weißbuchs beobachten. Während die Gruppe 2a über die Zivilgesellschaft von einer „Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgern und der gesamten Gesellschaft“ und von „einer aktiven Rolle“ für den Bürger spricht, wird die Rolle der Zivilgesellschaft vor allem als ein Mittel verstanden, die Effizienz der europäischen Politik zu verbessern. (Kröger 2001:8) Es ist auch bemerkenswert, dass die Arbeitsgruppe über die Einbeziehung der

⁵⁷ Außerdem hat der EWSA eine Initiativstellungnahme über die Frage der „Repräsentativität der europäischen Organisationen im Kontext des Zivildialogs“ angekündigt. (EWSA 2004a)

⁵⁸ „die Fähigkeit, konstruktive Vorschläge und Fachwissen in den demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß einzubringen“ (EWSA 2000a Punkt 2.2.5) Siehe auch z.B. Socialplatform, 2000, S.5

⁵⁹ Siehe auch *“Moreover, minority views can also form an essential dimension of open discourse on policies.”* (EK 2002b:12)

Zivilgesellschaft in der Arbeitsgruppe 2 „Verbesserung der Transparenz“⁶⁰ untergegliedert ist und nicht unter der Kategorie „Öffentliche Debatte“.⁶¹

3.4 Die Partizipation als reines Konsultationsverfahren

Die Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft ist in der Vorstellung der Kommission eher begrenzt. Ihre Partizipation beschränkt sich auf konsultative Tätigkeiten. In ihren Vorschlägen für eine bessere Partizipation im Weißbuch erwähnt die Kommission einen „systematischen Dialog“ mit den europäischen Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, aber einen reinen Konsultationsprozess mit den Organisationen der Zivilgesellschaft:

- Establish a more systematic dialogue with representatives of regional and local governments [...]
- Establish and publish minimum standards for consultation on EU policy.
- Establish partnership arrangements going beyond the minimum standards in selected areas committing the Commission to additional consultation in return for more guarantees of the openness and representativity of the organisations consulted.⁶²

Die Kommission schreibt ausdrücklich in ihren Konsultationsnormen, dass der „Grundsatz für die Kommission ist [...], die betroffenen Parteien anzuhören, ihnen jedoch kein Stimmrecht zu verleihen“.⁶³ Damit scheint „eine aktive Rolle der NROs am Entscheidungsprozess der EU [...] definitiv ausgeschlossen“ zu sein. (Maurer et al. 2005:5) Die Konsultation und die Partizipation sind aber zwei unterschiedlichen Mechanismen und die beschränkte Rolle der Zivilgesellschaft als Konsultationselement kann nicht als wesentlicher Teil der partizipativen Demokratie gesehen werden. Der Zivilgesellschaft wird kein wirklicher Partizipationsmechanismus anerkannt, ihre Forderungen und Vorschläge werden durch Lobbying und Kampagne bekannt gemacht und nicht durch einen institutionellen Mechanismus im europäischen *Policy making* eingezogen.⁶⁴ Breite und gut geführte Konsultationen ersetzen nicht eine formelle und direkte Partizipation.

Außer einem kleinen Kapitel über die besondere Rolle der Zivilgesellschaft unterscheidet die Kommission bewusst nicht zwischen diesen Organisationen und

⁶⁰ ‘*Handling the process of producing and implementing Community rules*’

⁶¹ ‘*Broadening and enriching the public debate*’, Arbeitsgruppe 1

⁶² EK 2001:6

⁶³ Interessanterweise ist die französische Fassung noch strenger. Sie lautet: „*la possibilité de s’exprimer mais non de participer à la prise de décision*“. (EK 2002b:5) Außerdem hat sich die französische Fassung geändert zwischen dem Konsultationsdokument (COM (2002) 277 final) „*la possibilité de s’exprimer mais non de décider*“ (EK 2002a:5) und dem finalen Dokument.

⁶⁴ Die Weltbank zitiert z.B. “*Bringing innovative ideas and solutions, as well as participatory approaches.*” als Ziel des Dialogs mit der Zivilgesellschaft. (Worldbank, Internetseite.)

allen anderen „betroffenen Parteien“ in ihren Konsultationen. Die Kommission hat schon sehr gute und strukturierte Beziehungen mit Lobbyisten und Interessengruppen auf europäischer Ebene. Die Vorschläge der Einbeziehung der Zivilgesellschaft bleiben eigentlich sehr beschränkt und fokussieren sich ausschließlich auf eine bessere Transparenz im Konsultationsprozess, was eigentlich als Konfirmation und Legitimierung des *Status Quo* gesehen werden kann. (Pech 2003:138) In einer neokorporatistischen Tradition bleibt die Kommission bei einer funktionalen Vorstellung der Partizipation, wo alle konkreten Vorschläge die organisierten sektoralen Akteure betreffen. Die Konsultationen umfassen die „betroffenen Parteien“, die Ko-Regulierung involviert die „Hauptbeteiligten“ oder die „beteiligten Akteure“. (EK 2001:27) Die Logik der Verhandlung mit begrenzt organisierten betroffenen Akteuren bleibt der Kern der Partizipation. (Magnette 2003:149) Die ‚globalen‘ Akteure, ohne sektorale Interessenvertretung, wie Attac, werden als Akteure der Konsultationen nicht erwähnt. Dies zeigt schließlich, dass das Ziel der Kommission kein ‚*space for public reasoning*‘ ist, sondern eher eine formelle Unterstützung für ihre Aktion. (Michalowitz 2004:105) Diese mangelnde öffentliche Debatte führt auch dazu, dass die europäische Agenda die Prioritäten der Gesellschaft nicht widerspiegelt. (Lebessis, Paterson 1999:12)

3.5 Die Bevorzugung der europäischen Netzwerke

Die Kommission bevorzugt und unterstützt die europäischen Organisationen und Netzwerke. Sie hat ein Interesse an der Diskussion mit solchen Organisationen.⁶⁵ Erstens können sie zu einem effizienteren Dialog führen, indem sie im Vorfeld schon die verschiedenen und möglichst unterschiedlichen Meinungen ihrer Mitglieder sammeln und einen Konsens erarbeiten können. Zweitens arbeiten sie, wie schon erwähnt, als Vermittler zwischen den verschiedenen Ebenen und können dadurch zur europäischen Integration und zur Verbreitung der europäischen Idee beitragen. Drittens kann man annehmen, dass diese Netzwerke – insbesondere durch ihr Sekretariat in Brüssel – wahrscheinlich mehr dazu neigen, die Ansichten der Kommission zu teilen, als reine nationale oder lokale Organisationen. Trotz der Warnung der Arbeitsgruppe 2a für die Vorbereitung des Weißbuches über das

⁶⁵ *“the ability of European NGO associations and networks to channel and focus the views of the various national NGOs is very useful for the Commission”* und *“the European Commission encourages organisations to work together in common associations and networks at the European level since such organisations considerably facilitate the efficiency of the consultation process”* (EK 2000:5)

europäische Regieren vor der Gefahr der Institutionalisierung des „*Brussels establishment*“ und insbesondere der durch die Kommission direkt finanzierten Organisationen (Kröger 2001:13, Crook 2001) und trotz der Abwesenheit eines offiziellen Akkreditierungssystems scheint die Kommission diese Art von Beziehungen in ihrem Diskurs und in ihrer Praxis zu bevorzugen.⁶⁶ Die Datenbank CONNECS bestätigt auch die Institutionalisierung von einer kleinen Gruppe von NROs und pan-europäischen Organisationen und Netzwerke, die über einen privilegierten Zugang verfügen.⁶⁷ Diese Fokussierung auf die Europäisierung und die Strukturierung der Zivilgesellschaft verhindert eine umfangreichere Betrachtung der multinationalen und multidimensionalen Zivilgesellschaft. (Armstrong 2002)

Europäische Strategien gesellschaftlicher Akteure

I. Die Organisation der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene

1.1 Europäisierung der ZG

Im Vergleich zu anderen Interessengruppen (Firmen, Regionen...) sind die zivilgesellschaftlichen Akteure relativ „Spätankommende“ auf europäischer Ebene. Trotz eines schnellen Wachstums seit 10 Jahren bleiben die Organisationen, die öffentliche Interessen vertreten, weniger zahlreich (ungefähr 300 davon 40 *think tanks*) als private und Regierungsakteure.⁶⁸ Nach dem Vertrag von Maastricht und die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes hatte die Zivilgesellschaft bemerkt, dass sie die europäische Ebene nicht mehr ignorieren könnte. Die verschiedenen nationalen Zivilgesellschaften haben sich für die Vertragsreform von Amsterdam (1997) zum ersten Mal wirklich für die Europäische Union und ihre Reform interessiert und mobilisiert.⁶⁹ (Warleigh 2001b:33, Vogel 1999:202) Sie haben sich also auf europäischer Ebene strukturiert und sind wichtige Spieler auf europäischer Ebene geworden. Sie haben die offene Struktur und die zahlreichen Zugangspunkte

⁶⁶ Die Kommission hat dennoch diese Gefahr anerkannt: „*The Commission will avoid consultation processes which could give the impression that 'Brussels is only talking to Brussels'*“ (EK 2002:12)

⁶⁷ Diese Meinung wird u.a. von Entwicklungsorganisationen vertreten. (Development NGOs 2002)

⁶⁸ Es wird üblicherweise behauptet, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure weniger als einen Drittel der Lobbyisten auf der EU-Ebene darstellen. (Bianchi 2004, Watson und Shackleton 2003)

⁶⁹ Jean Vogel erinnert daran, dass die europäischen Gipfel und intergouvernementalen Konferenzen vor Amsterdam nur die sehr wirksame Mobilisierung der Bauern und die diskretere Unterstützung der Föderalisten erlebt hatten.

der europäischen Institutionen wirksam genutzt, um ihre allgemeinen Interessen zu vertreten. (Pollack 1997) Die internationale Zivilgesellschaft hat sich auch, insbesondere die „Antiglobalisierungsbewegung“, als sehr wirksam und sichtbar erwiesen, auch auf europäischer Ebene.⁷⁰ Schließlich wurde eine heftige Debatte über die Legitimität der europäischen Union ausgelöst, worin die Organisationen der Zivilgesellschaft eine Möglichkeit gesehen haben, ihre Forderungen besser durchsetzen zu können. Insgesamt hat eine Europäisierung im Sinne der „Ausweitung des Aktivitätshorizonts zivilgesellschaftlicher Akteure auf die EU“ in fast allen Bereichen stattgefunden. (Knodt 2003:419)

Grob gesagt kann man drei Kategorien von Assoziationen auf europäischer Ebene nach ihrer Struktur und Entstehungsformen unterscheiden. Die erste Kategorie sind die Organisationen und Netzwerke, die von der Kommission selbst gegründet wurden und nicht zuletzt finanziell unterstützt werden. Die erste Organisation des Typs „CLONG“ (*Comité de liaison des ONG de développement*, heutzutage CONCORD) wurde 1975 im Bereich der Entwicklungspolitik von der Kommission ins Leben gerufen und durch die Kommission finanziert. Diese europäischen NRO-Netzwerke (ENGO) wie z.B. der *European Environment Bureau*, oder das *European Anti-Poverty Network* umfassen eine ganze Reihe von nationalen und lokalen sehr unterschiedlichen Organisationen und haben als Haupttätigkeit die Verbreitung einer europäischen Perspektive innerhalb ihrer nationalen Mitglieder und die Aggregation und Koordination der Interessen und Positionen ihrer Mitglieder gegenüber diese Politik und die Kommission. (Alhadeff 2002) Diese Organisationen antworten primär auf den Willen der Kommission, Unterstützung und Legitimierung ihrer Aktion zu schaffen. Um ihre Interesse in bestimmten Bereichen besser vertreten zu können, haben die ENGO sektorale Plattformen (die so genannten ‚Familien‘) gegründet.⁷¹ Für die Vertretung der allgemeinen Interessen der Zivilgesellschaft haben diese ENGO, mit der Unterstützung der europäischen Institutionen, eine *Civil Society Contact Group* gegründet.⁷² Die zweite Kategorie umfasst die Netzwerke, die in Brüssel von den Mitgliederorganisationen selbst geschaffen wurden, um die

⁷⁰ Die Proteste im Nizza 2000 haben bewiesen, dass sich diese transnationale Zivilgesellschaft auch für europäische Themen mobilisieren kann.

⁷¹ Sozial Plattform (Sozial), Green 9 (Umwelt), HRDN (Menschenrechte) und CONCORD (Entwicklung), aber auch die neue EFAH (Kultur) und die BEUC (Konsumenten). Siehe Beger 2004

⁷² Die Gruppe umfasst die Sozial Plattform, Green 9, EWL (*European Women Lobby*), CONCORD, EFAH, HRDN und ETUC (*European Trade Union Confederation*).

europäische Politik beeinflussen zu können.⁷³ Sie verfügen über weniger finanzielle und institutionelle Mittel, aber über eine größere Partizipation ihrer Mitglieder. Schließlich haben die großen Vereinigungen und NROs wie Greenpeace oder Amnesty ihre eigenen Büros in Brüssel, um ihre Lobbyarbeit zu unterstützen.

Die meisten Autoren sind skeptisch über den möglichen Inputlegitimitätseffekt dieser Organisationen. Alex Warleigh z.B. argumentiert, dass diese Organisationen nicht über die benötigte interne Demokratie verfügen und unwillig sind, ihren Mitgliedern eine politische Sozialisierung zu sichern.⁷⁴ (Warleigh 2001) Ihr Beitrag zur europäischen Demokratie bleibt bei weitem outputorientiert. Auf der Basis dieser Analyse und einer empirischen Untersuchung der vier „NRO-Familien“ kommt Imogen Sudbery zu einem ähnlichen Schluss. (Sudbery 2003) Die Interessenvertretung und die Strategien der konsultierten Organisationen der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene stehen im Einklang mit der Erwartung der Kommission ein Unterstützungsnetz für ihre Aktion zu bauen und ihre Output-Legitimität zu sichern. Ein enger Kreis von Experten und professionellen Interessenvertretern lässt wenig Platz für eine deliberative Zivilgesellschaft sich zu entwickeln. (Michalowitz 2004:165) Die Austausch-Logik der Beziehungen widerspricht dem Grundsatz eines gemeinwohlorientierten Beitrags der Zivilgesellschaft zu einer partizipativen Demokratie. Die Organisationen in Brüssel haben gelernt, die Wünsche der Kommission zu erfüllen und ihr Konsultationssystem dem ihren anzupassen. Ich behaupte nicht, dass diese Organisationen abhängig oder sogar Agenten von der Kommission sind, sondern dass das System keinen Anreiz hat, sich für neue Akteure zu öffnen.⁷⁵ Die „organisierte Zivilgesellschaft“ in Brüssel funktioniert wie in einer Art politischem Austauschsystem mit der Kommission. Die NROs leisten eine Expertisefunktion in ihrem Aktivitätsbereich und viele, wie die Sozialplattform, implementieren legislative Programme der Kommission. Sie spielen also die Rolle „kollektiver ‚Subunternehmer‘“ für die Kommission. (Maurer et al. 2005:5)

⁷³ In dieser Kategorie findet man z.B. EUROSTEP (NROs im Entwicklungsbereich), APRODEV (Evangelische NROs)...

⁷⁴ Dies entspricht auch der Meinung von Stephen Hughes, MEP, „*too much emphasis and too much effort has been placed on the establishment of civil dialogue at EU level regardless of mechanisms for grassroots involvement [...]*“, zit. In Carley, 1998, S.50

⁷⁵ „*corporate representation can maximise their power only if they exclude new entrants to the fora of bargaining*“ (Arato 2000:79)

1.2 Das Beispiel der Sozialplattform

Die *Platform of European Social NGOs* wurde 1995 gegründet. In der Phase der Vorbereitung des ersten „Social Policy Forum“ (1996) haben 25 europäische und internationale Organisationen des dritten Sektors die Plattform gegründet, um über eine feste Struktur für die Kontakte mit den europäischen Institutionen verfügen zu können. Die Plattform umfasst jetzt 39 Mitgliederorganisationen, die im sozialen Sektor tätig sind. Durch diese Mitglieder sind 1 700 Organisationen, Vereinigungen... aus lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene, die innerhalb der Plattform zusammenarbeiten und Information austauschen können. Diese Organisationen arbeiten für und vertreten eine ganze Reihe von Bevölkerungskategorien, vor allem die „sozial Schwachen“ (Frauen, Alten, Behinderten, Arbeitslosen, Armen, Jungen, Kinder, Familien). Inhaltlich ist sie für eine Verstärkung der europäischen Sozialpolitik und eine bessere Betrachtung der sozialen Dimension in allen europäischen Maßnahmen.⁷⁶ Die Einflussmöglichkeiten der Sozialplattform, im Gegensatz zur den Sozialpartnern und den Wirtschaftsinteressen, bleiben aber auf Stellungnahmen und Öffentlichkeitsarbeit beschränkt und übertragen sich nur begrenzt auf den allgemeinen Entscheidungsprozess. (Wendler 2002:263)

Diese Plattform wurde sehr schnell ein privilegierter Partner der Kommission bei ihren Konsultationen. (Smismans 2003:476) Nach dem zweiten *Social Policy Forum* (1998) und durch eine Vereinbarung mit der Generaldirektion V ist die Sozialplattform der strukturierte Zivildialog („konsultative Organ“) für die Generaldirektion geworden. Beides – die Kommission und die Organisation – finden also ein gewisses Interesse in dieser speziellen Beziehung. Die Plattform ist von der Kommission als Repräsentativ und Hauptpartner in der Diskussion im Sozialen Bereich anerkannt. Die Sozialplattform ist dank der Kommission und nicht zuletzt durch ihre finanzielle Unterstützung entstanden. Die Kommission finanziert immer noch für mehr als 80% die Organisation aus dem Gemeinschaftsaktionsprogramm *European citizenship*.⁷⁷ Die Plattform ist eine eher „pro-europäische“ Organisation, die die Aktion der Generaldirektion und ihre Vorstellung des Zivildialogs unterstützt.⁷⁸ Die Organisation konzentriert sich primär auf die

⁷⁶ Siehe Sozialplattform, *Projet de programme de travail 2005*, November 2004

⁷⁷ Die Plattform hat für den Zeitraum 2004-2005 660 000 Euro von der Kommission erhalten. Quelle: Kommission

⁷⁸ Sozialplattform, *Developing civil dialogue in Europe to strengthen social cohesion*, 19.11.99

Beteiligungsbedingungen und die formelle Anerkennung der NROs.⁷⁹ Die Plattform treibt seit Ende der 1990er Jahre eine Lobby-Kampagne für die formelle und juristische Anerkennung eines strukturierten Zivildialogs (Vertragsartikel, Verordnung des Rates, Akkreditierungssystem, zunehmende Rolle eines reformierten EWSA, Dialog über die *Monitoring* des Zivildialogs).⁸⁰ (Socialplatform 2000 und 2001) Sie verteidigt und verlangt eine direkte und mehrjährige Finanzierung der europäischen Organisationen durch die europäischen Institutionen, um ihre Unabhängigkeit zu sichern. Seit dem Scheitern der französischen und Niederländischen Referenda legt die Plattform einen stärkeren Akzent auf die Partizipation der Bürger in einer öffentlichen Debatte über die Ziele der EU und auf die Input-Legitimität.⁸¹

II. ATTAC und die Globalisierungskritik in der europäischen Zivilgesellschaft

Man kann die Organisation Attac als Gegenbeispiel zu der europäischen „organisierten Zivilgesellschaft“ betrachten. Ihre „europäische Strategie“ veranschaulicht die „Misskonzeption“ der europäischen Kommission über die Rolle der Zivilgesellschaft für eine partizipative Demokratie.

2.1 Entstehung und Ziele der Organisation

Attac (*Association pour une Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens*) wurde am 3. Juni 1998 in Paris gegründet. Die Idee der Gründung dieser Organisation kommt von der linken französischen Monatszeitschrift *Le Monde Diplomatique* und von ihrem Chefredakteur, Ignacio Ramonet. Im Dezember 1997, mitten in der asiatischen Finanzkrise, schreibt Herr Ramonet einen Leitartikel „Entwaffnet die Märkte“, in dem er beschreibt und anprangert, wie die globalisierten Finanzmärkte die ganze Welt dominieren.⁸² Für ihn stellt diese „Globalisierung des Finanzkapitals“ die Leitkraft unserer modernen Gesellschaft dar. Das wirkliche Ziel dieses Artikels sind aber die internationalen politischen und wirtschaftlichen Institutionen (Internationaler Währungsfonds, Weltbank und die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), die diese „neo-

⁷⁹ Simon Wilson, zit. In Europäische Kommission, 2004a

⁸⁰ Siehe auch Olivier Gerhard, *Beitrag zur Anhörung des EWSA*, Brüssel, 28.02.00

⁸¹ Anne-Sophie Parent, *Pour surmonter le déficit démocratique, nous avons besoin de participation*, Lettre aux chefs d'Etats et de gouvernements de l'UE, 13.06.05. Die Präsidentin fordert u.a. eine „permanente interaktive Debatte“.

⁸² Ignacio Ramonet, „Désarmer les marchés“, *Le Monde Diplomatique*, Dezember 1997

liberale Globalisierung“ ermöglichen, fördern und steuern, ohne irgendeine demokratische Legitimität zu besitzen. Diese Zeitung hatte vorher schon mehrmals sehr detaillierte theoretische sowie empirische Artikel über die Globalisierung, die Finanzmärkte, die neo-liberale Wirtschaft, ihre Funktionsweise und ihre Auswirkungen veröffentlicht.⁸³ Es ging aber diesmal um ein echtes Manifest und einen Aufruf zum politischen Handeln. Dieser Aufruf an „die Demokraten aller Länder“ stellte am Ende eine eher rhetorische Frage über die Möglichkeit der Gründung einer Nicht-Regierungsorganisation für die Schaffung einer Tobin-Steuer.⁸⁴ Die sehr zahlreichen positiven Reaktionen und die mehr als 5000 Leserbriefe überzeugten eine Gruppe von Intellektuellen und Journalisten die Assoziation zu gründen.

Ein globales Problem verlangt eine globale Lösung: das Hauptziel von Attac ist also, die demokratische Kontrolle über das Finanzkapital der Spekulanten und der Fondsgesellschaften (wieder) herzustellen. Die Grundüberlegung dieser Organisation stammt aus einer postmarxistischen Analyse der sozialen und internationalen Beziehungen. Die wirtschaftliche Infrastruktur ist zwar entscheidend und dominiert alle andere Bereiche, es besteht aber kein Automatismus. Diese Tatsache resultiert vielmehr aus der neo-liberalen Natur des heutigen wirtschaftlichen Systems, aus der in der öffentlichen Meinung seit den 1980er Jahren herrschenden ideologischen Überzeugung sowie aus der Resignation oder sogar der Unterstützung der demokratischen politischen Institutionen. Es geht also für Attac primär darum, die demokratische und öffentliche Kontrolle, und das heißt vor allem die politische Herrschaft des republikanischen Staates, über die Märkte wieder herzustellen.⁸⁵ Die Tobin-Steuer sollte ein Instrument für dieses Ziel werden und gleichzeitig ein Beispiel für eine wirksame und praktikable Maßnahme: sie stellt nämlich das ganze Finanzsystem nicht in Frage. Das ursprüngliche Ziel der Gründer war also Druck auf die Regierungen auszuüben, damit sie diese Steuer einführen.

Das Wissen ist für Attac das Hauptinstrument und sogar eine Waffe, um den „Neoliberalismus“ zu bekämpfen. Im Kontext der Debatte über die „*pensée unique*“

⁸³ Der Artikel von Pierre Bourdieu „L'essence du néo-libéralisme“ (*Le Monde Diplomatique*, März 1998) kann als Referenzanalyse der Vorherrschaft der Ideologie des Neoliberalismus in der Gesellschaft gesehen werden.

⁸⁴ Diese Steuer auf den Finanztransaktionen wurde vom Wissenschaftler James Tobin in den 70er Jahren entwickelt. Sie sollte die Spekulation auf Währungen beschränken und dadurch die internationalen Finanzkrisen verhindern.

⁸⁵ „*volonté de reconquérir les espaces perdus par la démocratie au profit de la sphère financière*“ (Bernard Cassens, *Attac mode d'emploi*, 1998)

hatte schon der Soziologe Pierre Bourdieu das Verstehen der Wirtschaftswissenschaft als erforderlich erklärt, um die Politik „der internationalen Technokratie“ bekämpfen zu können.⁸⁶ Man müsse dieser ein Wissen entgegenstellen, das „mehr Respekt vor den Menschen und den Realitäten hat“: ein „Gegenwissen“. Dieses Wissen müssten die Bürger aber vorher beherrschen und dafür „aufgeklärt“ werden. Die Organisation hat also eine „ökonomische Alphabetisierungskampagne“ begonnen, um den Menschen Informationen und Analysen über bisher nur Spezialisten zugängliche Themen wie die Weltfinanzen, die Handelsverträge oder die Wechselkurspekulation zu liefern, und um die Gesellschaft mobilisieren zu können. (Grefe 2002:105) Die Haupttätigkeit der Organisation war also von Anfang an die Beschaffung und Verbreitung von Informationen über die „Herrschaft der Finanzsphäre“.⁸⁷ Dies bleibt bis heute eine der wichtigsten Aktivitäten von Attac. Diese Erfahrungen und Fähigkeiten aus erfolgreichen Kampagnen wurden auch auf europäische Themen während der Referendumskampagne übertragen und anscheinend durch die öffentlichen Befürworter der europäischen Verfassung unterschätzt. Die von Attac behandelten Themen sind immer breiter und vielseitiger geworden. Der Kampf gegen die Liberalisierung und die Privatisierung, gegen die Ideologie des Neoliberalismus und für die Wiederherstellung der demokratischen Volkssouveränität können fast alle politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bereiche betreffen. Innerhalb von Attac besteht eine Spannung zwischen dem Willen, sich auf die Kerngeschäfte der Organisation zu konzentrieren, und der Notwendigkeit, sich mit allen Themen zu befassen, um die Führungsrolle in der internationalen globalisierungskritischen sozialen Bewegung zu übernehmen. (Aguiton 2002)

Attac definiert sich als „*Mouvement social d'éducation populaire orienté vers l'action*“ (Handlungsorientierte Soziale Bewegung für die Volkserziehung).⁸⁸ Diese Definition zeigt die doppelte Natur der Organisation: Informationsbeschaffung und – Verbreitung einerseits und Mobilisierung der Mitglieder für bestimmte Aktionen und Lobbyingkampagnen andererseits. Attac versteht sich als Vertreter aller Menschen in Europa und in der Welt, die unter schweren Bedingungen leben, die unter Diskriminierung und sozialem Ausschluss leiden. (Attac-France 2002) In mehr als 50

⁸⁶ Rede von Pierre Bourdieu vor den streikenden Staatsangestellten am Bahnhof Gare de Lyon in Paris, 12. Dezember 1995, zit. In Grefe, S.15

⁸⁷ Siehe z.B. Bernard Cassens, 1998, op.cit.

⁸⁸ Übersetzung des Autors

Ländern wurden bis heute Attac-Organisationen gegründet, vor allem in Europa und in Lateinamerika. Das Netzwerk ist einer der wichtigsten, wenn nicht der wichtigste Akteur der internationalen „Globalisierungsgegner“. Es ist die wichtigste europäische Stimme auf den Weltsozialgipfeln und spätestens nach dem Schock von Genua ein Medienliebling geworden. Attac hat das erste Weltsozialforum im Porto-Allegre 2001 mit brasilianischen NROs und der brasilianischen politischen Partei Partido dos Tablhadores (PT) mitgegründet und mitveranstaltet. Diese politische Strukturierung der bisherigen Massendemonstrationen (Seattle 1999, Davos 2000...) wurde auch auf die europäische Ebene übertragen, mit der Organisation des ersten Europäischen Sozialforums 2002 in Florenz.

2.2 Struktur und Organisation

Attac-Frankreich ist eine politische Organisation, die ideologisch hyperzentral ist und gleichzeitig den Regionalgruppen fast völlige Aktionsfreiheit lässt. Außer bei der politischen Linie und den punktuellen großen Kampagnen (wie bei der europäischen Verfassung), sind die Regionalgruppen bei ihren Aktionen und Entscheidungen unabhängig. Die Regionalgruppen sind von der nationalen Organisation institutionell getrennt.⁸⁹ Attac ist demnach ein lockerer Verband, der eine Vielseitigkeit von Aktionsformen und politischen Überzeugungen erlaubt. Diese Struktur hat den Vorteil, dass die Mitglieder ihre eigenen Aktionen und Überlegungen entwickeln. Dies sichert einen hohen Mobilisations- und Motivationsgrad. Die konstituierende Versammlung (*Collège des fondateurs*) besteht aus zehn Gründungsmitglieder⁹⁰ und weiteren Vertretern von 47 Organisationen und Gruppen, die Attac mitgegründet haben. Darunter Arbeitslosenorganisationen,⁹¹ „traditionelle“ NROs,⁹² Zeitungen und Zeitschriften,⁹³ Gewerkschaften und professionelle berufliche Vereinigungen⁹⁴ sowie andere Assoziationen wie Pierre Bourdieus Netzwerk „*Raison d’agir*“, linkschristliche Gruppen oder die laizistische

⁸⁹ „*Les comités locaux d’Attac et l’association Attac reconnaissent mutuellement qu’elles sont des organisations associatives autonomes*“. Attac, *Charte des Comités Locaux*, November 2002, Art. 1.1

⁹⁰ Unter anderem: Viviane Forrester, die Autorin von „Terror der Ökonomie“, der Sänger Manu Chao, die Feministin Gisèle Halimi, die Journalisten Ignacio Ramonet, Susanne Georges, Daniel Mermet (France-Inter) oder Philippe Val.

⁹¹ AC!, Agir ici...

⁹² Freunde der Erde, Artisans du Monde

⁹³ Die anarchistische *Charlie Hebdo*, die christliche *Témoignage Chrétien*, die wissenschaftliche *Politis*

⁹⁴ Die von José Bové gegründete landwirtschaftliche Gewerkschaft „Confédération Paysanne“, die linken Gewerkschaften der Lehrer (FSU, SNES, SNUIPP...), der Post (SUD-PTT), der Studenten (UNEF) und von anderen Sektoren (Verschiedene Föderationen CFDT und CGT, die mehrheitliche Gewerkschaft der Justiz, die Gewerkschaft der Allgemeinmediziner)

Familienvereinigung. Alle diese Organisationen bilden gemeinsam ein wirksames Aktionsnetzwerk, bleiben aber von Attac völlig unabhängig. Der Verwaltungsrat ernennt einen Wissenschaftlichen Beirat, der für die Informationsverarbeitung und die Schaffung dieses „Gegenwissens“ (siehe *Supra* S.35) zuständig ist. Dieser Beirat besteht aus 110 Wissenschaftlern, Professoren und Forschern (Volkswirte, Soziologen, Politologen, Naturwissenschaftler...) sowie Intellektuellen und Journalisten. Er ist in mehrere thematische Arbeitsgruppen gegliedert.⁹⁵ Bemerkenswert ist die Abwesenheit einer Arbeitsgruppe zur Europäischen Union oder europäischen Integration.

Die politische Linie wird vom Verwaltungsrat in Paris ohne Debatte mit den Mitgliedern bestimmt. Der Verwaltungsrat besteht aus 36 Personen von denen die Mehrheit obligatorisch aus der konstituierenden Versammlung kommen muss. Auch der Präsident, der vom Verwaltungsrat gewählt wird, muss aus dieser Versammlung stammen.⁹⁶ Die anderen Mitglieder des Verwaltungsrates sind „normale“ Mitglieder der Organisationen (*Membres actifs*). Die lokalen Gruppen als solche besitzen keine Entscheidungsmacht und tauchen in der Satzung nicht einmal auf. Sie sind seit 2002 in einem Konvent der Regionalgruppen (*Conférence Nationale des Comités Locaux*) vertreten. Dieser Konvent ist eine Koordinations- und Diskussionsinstitution und kann Vorschläge für die Mitgliederversammlung machen.⁹⁷ Diese Konferenz kann aber nicht über die politischen Linien der nationalen Organisation mitentscheiden. Dieser politische Zentralismus wird zunehmend von den Gründermitgliedern selbst und insbesondere den Regional- und Lokalgruppen in Frage gestellt.⁹⁸ Der Präsident steht im offenen Konflikt mit verschiedenen Gründerorganisationen, meistens Gewerkschaften, die einen neuen Kandidat für die Präsidentschaft unterstützen.⁹⁹ Die Mitgliederversammlung muss im Dezember 2005 einen neuen Verwaltungsrat wählen und mehrere einflussreiche Mitglieder verlangen eine demokratische Reform der Organisation.¹⁰⁰

⁹⁵ Zurzeit sind 20 Arbeitsgruppen mit Themen wie ‚Entwicklung‘, ‚Individualismus‘, ‚Krieg und Globalisierung‘, ‚UNO‘, ‚wirtschaftliche Institutionen‘ oder ‚Migration‘ beschäftigt.

⁹⁶ Diese institutionellen Regelungen sollen eine unerwünschte Nutzung der Organisation durch politische Parteien und Gruppierungen vermeiden. Die traditionelle trotzkistische Strategie des „Entrismus“ ist immer noch sehr lebendig in der französischen linken Szene.

⁹⁷ Attac, *Charte des Comités Locaux*, Art.2

⁹⁸ Eine Reform 2002 hat schon die Zahl der „aktiven Mitglieder“ im Verwaltungsrat erhöht.

⁹⁹ Nicolas Weill, „Attac expose ses querelles d'appareil“, *Le Monde*, 30.08.05 und Sylvia Zapi, „Le président d'Attac, M. Nikonoff, désavoué par les membres fondateurs“, *Le Monde*, 6.09.05

¹⁰⁰ Die drei Vize-Präsidenten und Gründungsmitglieder Susan Georges, François Dufour (Confédération Paysanne), und Gustave Massiah (CRID) haben z.B. am 13.07.05 einen sehr kritischen

2.3 Attac und Europa

Die europäische Frage ist in den letzten fünf Jahren ein wichtiges Thema geworden. Attac hatte sich für den Nizza-Gipfel mobilisiert, mehr soziale Maßnahmen verlangt und die Charta der Grundrechte sehr scharf kritisiert. Die Organisation hat 2003 einen Beitrag zum europäischen Konvent geschrieben (Attac-France 2002) und nach der Entstehung des endgültigen Vorschlages des Konvents für eine europäische Verfassung eine kritische Bewertung des Textes veröffentlicht. Im Herbst 2003 hat die Organisation ihre 21 Forderungen für einen neuen europäischen Vertrag (Attac 2005) und im Sommer 2004 ihre negative Haltung gegenüber der europäischen Verfassung bekannt gegeben. Die sehr aktive Kampagne gegen die Verfassung hat sicherlich erheblich zur Ablehnung der Franzosen beigetragen.

a. Die Kampagne gegen die europäische Verfassung

Zunächst sprach Attac dem Konvent jede demokratische Legitimität ab.¹⁰¹ Er hatte dafür kein Mandat – die Laeken-Deklaration spricht nicht von einer Verfassung sondern von praktischen Tätigkeiten, um das Funktionieren der Union zu verbessern – und wurde nicht gewählt. Seine Mitglieder waren nicht alle unabhängig von der nationalen politischen Herrschaft und sie haben keine öffentliche Debatte in Europa geführt. Die Konsultation der Zivilgesellschaft wurde als mangelhaft und unbedeutend analysiert und die massive Präsenz der von der Kommission subventionierten Organisationen stark kritisiert.

Attac sagt ganz klar, dass die Frage des Referendums nicht sei, ob man für oder gegen die Europäische Union, sondern ob man für oder gegen den Neoliberalismus sei. Das Referendum bot Attac auch die Möglichkeit zum gesamten europäischen Integrationsprozess Stellung zu nehmen. Diese Perspektive erlaubt es der Organisation, sich als Europäer und Befürworter des europäischen Projekts zu bezeichnen und gleichzeitig die Verfassung und fast alle bisherigen Formen der politischen Integration abzulehnen: sie fordern ein „anderes Europa“.

Die Themen der Kampagne wurden zum größten Teil von Attac und anderen linken Intellektuellen – insbesondere der „Appel des 200“ der Stiftung Copernic – und politischen Gruppen bestimmt. Es gab drei Hauptthemen für Attac: der

Brief über den Präsident Jacques Nikonoff und den Ehrenpräsident Bernard Cassens veröffentlicht. *Lettre ouverte aux adhérents de la part des trois vice-présidents d'Attac*, 13.07.05

¹⁰¹ Jacques Nikonof, „L'Horreur démocratique“, *Le Figaro*, 27.05.05

Neoliberalismus (vor allem die Sozialrechte und die öffentlichen Dienste), die Demokratie und die Unabhängigkeit von den Vereinigten-Staaten. Da der Vorschlag für eine europäische Verfassung den Kurs der Integration in diesen Bereichen nicht grundsätzlich geändert hätte, lehnte Attac kategorisch diesen Text ab.¹⁰² Das Referendum war auch für Attac und die Globalisierungskritiker die Möglichkeit eine pragmatische und gewinnbare Kampagne zu führen, insbesondere nach den spürbaren Spannungen und der Motivationsmüdigkeit im Europäischen Sozialforum in London 2004.¹⁰³

Attac war natürlich nicht die einzige beteiligte Organisation in der französischen Kampagne gegen die europäische Verfassung. Sie hat aber eine wesentliche und strategische Rolle gespielt. Erstens hat sie sehr detaillierte und umfangreiche Analysen des Textes geliefert und durch die Internetseite und aktive politische Kampagne zugänglich gemacht. Die Rhetorik dieses „Gegenwissens“ war schon fest etabliert. Die Übertragung dieses Diskurs auf die europäischen Themen hat es der Organisation ermöglicht, eine sehr kohärente Stellung zu entwickeln und den Argumenten für das ‚Ja‘ systematisch zu widersprechen. Die erfolgreiche Durchsetzung der von Attac privilegierten Themen hat insbesondere erlaubt, eine linke „Nein“-Front zu bilden, trotz sehr unterschiedlicher Haltungen und Wahrnehmungen der europäischen Integration. Zweitens hat Attac, durch ihre 30.000 Mitglieder und ihre 215 sehr aktiven und erfahrenen lokalen Gruppen, zur Mobilisierung der Öffentlichkeit beigetragen. Trotz der ursprünglichen Ablehnung der Direktion, die eine unabhängige Kampagne von Attac bevorzugte, waren die „aktiven Mitglieder“ von Attac in der Entstehung und der Arbeit von zahlreichen lokalen „Komitees für das Nein“ involviert.¹⁰⁴ Attac sieht auch in der Mobilisierung und der Unterstützung der anderen europäischen Attac-Organisationen, insbesondere die jungen „Volontaires européens des Attac pour le Non“, die in April und Mai in der Kampagne in Frankreich geholfen haben, den Anfang einer europäischen Öffentlichkeit.

¹⁰² In einem Internreferendum haben 84% der Attac Mitglieder gegen die Verfassung gewählt. Quelle: *Le Monde*, 12.12.04

¹⁰³ Siehe Laurence Caramel, „Londres, les altermondialistes se cherchent un nouveau combat“, *Le Monde*, 19.10.04. Siehe auch Attac 2004

¹⁰⁴ Siehe z.B. Sylvia Zappi, „Dans les villes et les campagnes, les militants d'Attac et des collectifs s'activent pour le non“, *Le Monde*, 1.05.05 und „En Haute-Savoie, le travail de fourmi des militants d'Attac pour le non“, *Le Monde*, 6.05.05

b. Die Frage der europäischen Integration

Für Attac bleibt die Union ein Agent der Globalisierung.¹⁰⁵ Sie unterwirft ihre Politik den neoliberalen Regeln und als Hauptakteur der wirtschaftlichen internationalen Organisationen fordert sie diese Tendenz. In der Entstehung des gemeinsamen Marktes herrscht das Primat der „freien und unverfälschten“ Konkurrenz über alle anderen Normen sowie der absoluten Freiheit, die den Dienstleistungen-, Güter und Kapitalbewegungen zuerkannt wird. Der Verwaltungsrat schreibt: „Die Unterwerfung der europäischen Politiken unter die liberale Globalisierung, speziell seit der Einheitsakte (1986) und dem Maastrichter Abkommen (1992) bringt absichtlich eine allgemeine Unsicherheit in die ökonomischen und sozialen Verhältnisse.“¹⁰⁶ Die europäische Politik ist also für Attac primär ein Element der Globalisierung und wird nicht als mögliche Lösung oder Verbesserung der Weltordnung gesehen, zum mindest nicht in der heutigen Struktur. Attac betrachtet die Europäische Union grundsätzlich als eine wirtschaftliche internationale Institution, die die Regeln der neoliberalen Globalisierung durchsetzen will. Attac hat kein Büro in Brüssel und richtet ihre Lobbying fast ausschließlich an die Regierungen und den europäischen Rat und auf die allgemeine politische Richtung Europas.¹⁰⁷ Sie ist nicht im „Zivildialog“ der Europäischen Kommission eingebunden und nimmt sehr selten an den offenen Konsultationen teil. Sie legt ihren Schwerpunkt auf öffentliche Kampagnen, wie die Kampagne gegen die ‚Bolkenstein‘-Richtlinie über die Liberalisierung der Dienstleistungen. Diese soziale Bewegung handelt also mehr wie eine politische Partei, „eine außerparlamentarische Opposition“ (Baus, Wilamowitz-Moellendorf 2004), als eine sektorale Interessenvertretung.

Die „europäische Strategie“ von Attac war und bleibt aber relativ unscharf. Zwar ist die Europäische Union als Hauptakteur in internationalen Wirtschaftsbeziehungen eine Priorität für diese Organisation, die institutionellen und politischen Fragen wurden aber lange vermieden. Bis 2004 hatte die Organisation keine klare Linie zur europäischen Integration und der institutionellen Zukunft Europas entwickelt. „Die Debatte darüber würde die Gruppe der Gründer zerreißen zu diesem Zeitpunkt“ erklärte noch Anfang 2002 der damalige Präsident und

¹⁰⁵ „die Globalisierung, deren Abbild auf regionaler Ebene die Europapolitik ist“. Attac, *Für eine demokratische Neugründung Europas*, 27.06.05

¹⁰⁶ *Ibid*

¹⁰⁷ Eine Delegation der französischen linken ‚Nein‘-Kampagne hat z.B. am 16. Juni 2005 die luxemburgische Präsidentschaft getroffen.

heutigen Ehrenpräsident Bernard Cassens.¹⁰⁸ Die Meinungen über das Tempo der Integration und die Ausgestaltung der europäischen Verfassung waren bzw. sind nicht auf einen Nenner zu bringen. Auf theoretischer Ebene sind fast alle Meinungen über die europäische Integration innerhalb der Organisation – von überzeugten Föderalisten über Befürwortern eines Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten bis zu *souverainistes* – bis in der nationalen Direktion vertreten.¹⁰⁹ Der Verwaltungsrat hatte 2001 bewusst entschieden, alle institutionellen Fragen beiseite zu lassen. Die Organisation fokussiert sich lieber auf inhaltlichen Forderungen wie die Bewahrung des sozialen Modells oder den Kampf gegen Finanzzoasen, worüber die Mitglieder des Verwaltungsrates und insbesondere die Gründungsmitglieder einen Konsens finden können.

Diese Strategie galt bis zur Veröffentlichung des Vorschlages für eine europäische Verfassung im Juli 2003. Auch wenn die inhaltlichen Forderungen immer noch die Priorität für Attac bleiben,¹¹⁰ hat die Organisation in ihrer Reaktion zur Verfassung angefangen, verschiedene Überlegungen zu der institutionellen Funktionsfähigkeit der europäischen Union zu entwickeln. Attac will die verstärkte Zusammenarbeit erleichtern (Forderung 17) und spricht sich gegen das Initiativenmonopol der Kommission aus: auch das Europäische Parlament und der Rat sollten Gesetze vorschlagen können (Forderung 20).¹¹¹ Ansonsten gilt Attacs Schlagwort „Demokratisierung“ und Kontrolle der wirtschaftlichen internationalen Institutionen auch für die EU. Attac fordert eine Kontrolle durch die nationalen Regierungen, den Rat und das Europäische Parlament über die Handelspolitik der Kommission (Forderung 7) und die monetäre Politik der EZB (Forderung 10). Diese Überlegungen schaffen aber kein klares Bild darüber, ob und inwieweit Attac eine

¹⁰⁸ Zit. In Greffe, S.118

¹⁰⁹ Bernard Cassens, *Quelle démocratisation des institutions européennes ?*, 23.08.05

„Les associations Attac qui tendent à se multiplier au plan européen (dans et hors de la zone euro et de l'UE) peuvent regrouper des partisans – et des adversaires – de l'Union européenne ; des partisans d'une autre construction européenne - et d'autres radicalement hostiles à tout projet politico-institutionnel supranational, mais non pas hostiles à des coopérations entre Etats souverains.“ (Attac-France 2002)

Die „*souverainistes*“ beschreiben in Frankreich die politischen Bewegungen, die die politische Integration und den Souveränitätstransfer ablehnen.

¹¹⁰ Es wird „absichtlich keine Forderungen bezüglich der institutionellen Ausgestaltung erhoben. Für Attac ist der Inhalt der europäischen Politik entscheidend, also die Möglichkeiten, die der rechtliche Rahmen zur ihrer Umsetzung bietet und zwar unabhängig von den Institutionen, ihrer Macht und ihren Beziehungen untereinander.“ (Attac 2005)

Die zentralen Schwerpunkte für Attac sind die Liberalisierung der öffentlichen Dienste, die sozialen Rechte und der Stabilitätspakt.

¹¹¹ *Ibid*

politische Union bevorzugt und in welchen Bereichen sie tätig werden sollte. Die offiziellen Forderungen bleiben beschränkt und nicht europaspezifisch. Attac hat u.a. nicht offiziell Stellung gegenüber den wichtigsten institutionellen Neuigkeiten des Verfassungsvertrags bezogen (Präsident des europäischen Rats, Außenminister, neue Kommission, neue qualifizierte Mehrheit, „Frühwarnmechanismus“ für die nationalen Parlamente). Der Versuch der Akteure der französischen „*Non de gauche*“, institutionelle Vorschläge zu verfassen, zeigt die Spannungen und den notwendigen Kompromiss zwischen Föderalisten und Konföderalisten oder sogar *souverainistes* in der französischen linken Szene.¹¹² Der „strikte Rahmen“ der nationalen Souveränität sei nicht mehr ausreichend, die Rolle der nationalen Regierungen und Parlamente sei aber nicht „überholt“. Die gemeinschaftliche Norm werde zwar die „gemeinsame Norm“, die Staaten seien aber frei, im Fall einer negativen Volksabstimmung, diese Norm nicht durchzusetzen. Mit Blick auf den ‚Konvent‘ der europäischen Attac-Organisationen im Dezember 2005¹¹³ hat jetzt Attac-France eine interne Debatte angekündigt, die zu praktischen Vorschläge für eine Verbesserung der Demokratie in der Union führen solle.¹¹⁴ Es bleibt aber fragwürdig, ob Attac wirklich ein kohärentes europäisches Projekt tragen kann.

c. Die Stellung Attacs zur Europäischen Union

Die allgemeine Haltung von Attac gegenüber der Europäischen Union als politisches System ist nicht unbedingt europaskeptisch aber zumindest sehr europakritisch. Insbesondere das Europa-Komitee und seine „Denker“ Alain Lecourieux und Bernard Cassens bleiben sehr kritisch gegenüber allen Formen von Supranationalismus und Kompetenztransfer. Die Europäische Union sei ein Europa ohne Bürger und ohne einheitliche Öffentlichkeit, die zu undemokratischen Institutionen die politische Macht gibt.

Demokratie und Legitimität

Der supranationale Charakter der Union wird meistens kritisiert, nicht unbedingt (oder eher gesagt nicht explizit) als solches, sondern weil die Organisation darin vor allem das Demokratiedefizit und die neoliberale Ideologie der europäischen Technokratie sieht. Die Europäische Union wird als grundsätzlich undemokratisch

¹¹² Sylvia Zappi, „Les partisans du non à gauche avancent des ‘propositions pour une relance européenne’“, *Le Monde*, 6.0.05

¹¹³ Attac, *La Convention des Attac d’Europe et un Plan A B C pour l’UE*, Communiqué, 17.06.05

¹¹⁴ Bernard Cassens, 23.08.05, op. cit.

erklärt.¹¹⁵ Attac bewertet den europäischen Gerichtshof allgemein als undemokratisch, weil er vom Parlament nicht legitimiert und von den nationalen Regierungen abhängig sei. Er übe eine überwiegende politische und selbst legislative aber unlegitimierte Macht aus, indem er politische Ziele hierarchisiert, und die Integration und den Liberalismus bevorzuge.¹¹⁶ Dem Gerichtshof wird eigentlich vorgeworfen, dass er die Handlungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten beschränkt und eine inhaltliche Substanz zu den vier Freiheiten gibt. Die Kommission sei eine undemokratische Technokratie, die das neoliberale Dogma durchsetzen will. Die Kommission hat für Attac eine politische Macht und ist nicht mehr nur eine reine technische Bürokratie. Da sie aber keine demokratische verantwortliche exekutive Macht sei, sei sie also für diese Tätigkeit nicht legitimiert. Darüber hinaus identifiziere sie ein „so genanntes europäisches Interesse“ an der Bewahrung des Wettbewerbes und der Entstehung des gemeinsamen Marktes. Sie betreibe keine soziale Politik und hindere die nationalen Staaten am Handeln. Für Attac herrscht in der europäischen Bürokratie eine reine neoliberale Ideologie, die das Handeln des Staates auf jeden Fall beschränken möchte.¹¹⁷ Schließlich bevorzuge die Kommission immer Marktlösungen und die privaten Interessen. Trotz ein paar anerkannter Fortschritte sei das Europäische Parlament kein echtes Parlament, weil es u.a. keine Mitbestimmung in fiskalen Fragen hat und weil der Rat ihm gegenüber nicht politisch verantwortlich ist. Es sei auch kein „europäisches“ Parlament, da die Abgeordnete nicht nach europäischen Programme und Interesse gewählt und organisiert sind. (Attac-France 2002) Attac analysiert also die Europäische Union als ein politisches System, das sehr wichtige Entscheidungen trifft, ohne dass die Bürger eine Chance haben, diese Entscheidungen zu beeinflussen.¹¹⁸ Eine demokratischere Union sollte für Attac die exekutive Macht beschränken und der Kontrolle des Europäischen Parlaments unterworfen werden. Die exekutive (die Kommission) und die legislative Macht (EP) sollten in gemeinsamen europäischen Wahlen gewählt

¹¹⁵ Sehr extreme Positionen können gefunden werden. Siehe z.B. Gobin Corine, *Le projet de traité européen dit constitutionnel: une arme de destruction massive de la démocratie*, Université Libre de Bruxelles, 11.05.05

¹¹⁶ Alain Lecourieux, *La Cour de justice de l'Union européenne ou le pouvoir judiciaire asservi*, 11.05.05 und *La Cour de justice de l'Union européenne, fourrier-trimarqueur de 'l'apolitisme néolibéral'*, 20.05.05. Siehe auch Attac-France 2002

¹¹⁷ Man kann in Attac noch extremere Positionen finden. Siehe z.B. Frederic Lordon, *L'Europe concurrentielle, ou la haine de l'Etat*, 11.05.05.

¹¹⁸ „Durch die hohe Wahlbeteiligung - bei einer europäischen Abstimmung ohne Gleichen -, bezeugten die BürgerInnen, dass sie nicht mehr gewillt waren, um jede Möglichkeit über die eigene Zukunft zu bestimmen gebracht zu werden, zu Gunsten von europäischen Beschlussmechanismen, über die sie keinen Einfluss nehmen können.“ Attac, *Für eine demokratische Neugründung*, op. cit.

werden.¹¹⁹ Attac wünscht sich also eine Politisierung und Übertragung eines idealisierten nationalen demokratischen Systems auf die europäische Ebene (strikte Gewaltenteilung, Parlamentarisierung). Wie in vielen Bereichen bleibt die Organisation unfähig oder unwillig, die EU anders als in rein nationalen Kategorien zu denken. Die Doppellegitimität der Mitgliedstaaten und der Bürger wird abgelehnt. Darüber hinaus argumentiert die Organisation, dass die Legitimität eines Systems sich nicht primär oder nicht nur durch die demokratische Partizipation definieren lässt, sondern auch durch seinen Output. Eine neoliberale Politik sei also nicht legitim, weil sie nicht das Ziel der sozialen Gerechtigkeit verfolgt.

Der öffentliche Raum und die Rolle der Zivilgesellschaft

Über die Institutionen hinaus, die alle undemokratisch erklärt werden, sei die Abwesenheit einer öffentlichen politischen Debatte, in der die verschiedenen Optionen diskutiert werden könnten, das entscheidende demokratische Problem der EU.¹²⁰ Die politischen Fragen werden in technische Fragen verwandelt. Die Europäische Union, in Abwesenheit eines echten demokratischen öffentlichen Raumes, sei unfähig das gemeinsame Interesse zu identifizieren.¹²¹ Der öffentliche europäische Raum sei von den privaten Lobbyisten dominiert und geheim gehalten. Die Netzwerke Institutionen-Lobbyisten entwickeln keine öffentliche demokratische Debatte, sie tauschen keine Argumente aus, sondern verhandeln Interesse.¹²² Das Ziel Attacs ist also diese offene und unabhängige Debatte außerhalb des europäischen Systems entstehen zu lassen. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft im europäischen politischen System ist für Attac nicht unbedingt ein Beitrag zu einer besseren partizipativen Demokratie. Während die Organisation sehr selten zu einer besseren Konsultation der zivilgesellschaftlichen Organisationen aufruft, haben die Denker in Paris vielmehr die Tendenz, die ganze theoretische Basis dieser Einbeziehung abzulehnen. Erstens ist das Konzept der *governance* ein liberaler unpräziser Begriff, der das Demokratiedefizit, die schwache politische Kontrolle der Parlamente und die Auflösung der politischen Verantwortung verdeckt. (Attac-France 2002) Dieser Begriff sei ein Mittel, das Regieren zu entpolitisieren.¹²³

¹¹⁹ Susan Georges, *Quelques principes de renégociation pour « l'après-Non »*, 17.05.05

¹²⁰ „Le vide institutionnel réside principalement dans l'absence de procédure démocratique permettant de faire émerger explicitement les alternatives et conflits d'intérêts“ (Attac-France 2002)

¹²¹ Alain Lecourieux, *La légitimité du pouvoir dans l'Union*, 8.05.05

¹²² Alain Lecourieux, *L'espace public européen ou l'incivisme des lobbies*, 18.05.05

¹²³ Siehe auch Attac, *La belle Irène, l'éléphant et le gouverneur*, report of the Conference 'The notion of civil society', Centre for Civil Society, LSE, 4.01.03

Zweitens sei die Zivilgesellschaft als Ort der Vertretung des spezifischen und privaten Interesses im Gegensatz zu dem allgemeinen und öffentlichen Willen definiert.¹²⁴ Deswegen könnten sich die Kritik und eine echte Öffentlichkeit nur außerhalb des europäischen Systems entwickeln. Das europäische System sei nämlich von einem Machtaustausch zwischen den Institutionen und den wirtschaftlichen Interesse („*milieux d'affaire*“) charakterisiert und die Organisationen, die „mitmachen“, erlauben nur diesem System weiter so zu funktionieren.¹²⁵ Die Zivilgesellschaft könne also nicht eine erhöhte Legitimität sichern, da die politische Legitimität, in einer sehr traditionellen republikanischen und französischen Wahrnehmung, ausschließlich von einem einheitlichen Volk komme, das den gemeinsamen Willen durch seinen politischen Vertreter durchsetzt, ohne Vermittlungsinstanz. Der Nationsstaat sei der legitimierte Ort der demokratischen Herrschaft, da es in Europa keine einheitliche Öffentlichkeit gebe, die diese Legitimität übertragen könnte. Dieses Hindernis ist weit über Attac hinaus anerkannt,¹²⁶ eine andere Konzeption der demokratischen Legitimierung wird aber als undemokratisch erklärt und dementsprechend abgelehnt. Diese „republikanische“ und staatsorientierte Stellung steht aber im Widerspruch zu dem Versuch Attacs eine internationale Zivilgesellschaft zu strukturieren und neue Formen des Regierens zu entwickeln, insbesondere im Weltsozialforum. Die ist auch von den anderen Bewegungen der Globalisierungskritik nicht unbedingt geteilt.¹²⁷ In ihrer Kontribution zum Konvent bedauert die Organisation trotzdem die mangelhafte Konsultation der Zivilgesellschaft, was die Unsicherheit und wahrscheinlich die unterschiedlichen Meinungen innerhalb der Organisation über die Rolle der Zivilgesellschaft in einem demokratischen Entscheidungsprozess illustriert. Viele Gründer und Mitglieder kommen nämlich aus NROs und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Die wirtschaftliche Politik

Die wirtschaftliche und monetäre Sichtweise von Attac ist ziemlich einfach und kohärent. Sie ruft zur (wieder)Herstellung eines quasi reinen Keynesianismus auf

¹²⁴ „*Ce concept est [...] profondément marqué par l'individualisme et son triomphe. Pour faire bref : la société civile est le contraire du peuple ; la société civile est aussi le contraire de la citoyenneté...*“ Alain Lecoureux, *L'Union européenne ou la « Resprivata »*, 18.05.05

¹²⁵ Alain Lecourieux, *Le « proto-espace » du politique à l'échelle de l'Union européenne, hors les institutions*, 19.05.05

¹²⁶ Siehe z.B. Kremer, 2001

¹²⁷ Für eine Kritik aus einer anarchistischen Sichtpunkt, siehe Bergstedt, 2004

nationaler, europäischer und internationaler Ebene auf. Die fiskale Politik sollte antizyklisch sein und die Unterstützung der Konjunktur ermöglichen. Deswegen sollten der Stabilitätspakt mehr oder weniger abgeschafft werden, um genug Handlungsspielraum für den Staat zu geben. Der europäische Haushalt sollte nicht begrenzt werden. Auf der Ausgabenseite sollten die Strukturfonds und die öffentliche Investition erhöht werden. Auf der Einnahmenseite sollten eine europäische Steuer und die Möglichkeit der öffentlichen Anleihe die Finanzierung sichern.¹²⁸ Eine echte gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik sollte entstehen, um eine koordinierte fiskale Politik betreiben zu können.¹²⁹ Die monetäre Politik sollte die fiskale Politik unterstützen (*policy mix*). Die Europäische Zentralbank sollte also die Zinsen möglichst niedrig halten, den wirtschaftlichen Wachstum und die Beschäftigung statt die Kontrolle der Inflation als Hauptziele haben und von der politischen Macht wieder abhängig werden.¹³⁰

In der Welthandelfrage bleibt die Organisation eher protektionistisch. Es wird argumentiert, dass die Entwicklungsländer sowie die EU ihre Industrie schützen müssen können. Sie verneint die wohlstandssteigernden Folgen des weltweiten Wettbewerbs und konzentriert sich auf die Schwachstellen und Nachteile der Globalisierung. (Baus und Wilamowitz-Moellendorf 2004) Attac steht also nicht selten im Widerspruch mit vielen Entwicklungsländern und ihrer Zivilgesellschaft, die die Öffnung der Märkte bevorzugen. Die europäische Agrarpolitik und ihre Subventionen bleiben auch interessanterweise weitgehend unangesprochen.

Eine nationale Stellung: Attac-Frankreich im Vergleich

Die Positionen der anderen europäischen Attac-Organisationen sind sehr ähnlich, mit einer stärkeren Betonung der Umweltdimension – insbesondere der Atomausstieg – und der Militärisierung auf der Seite von Attac Deutschland.¹³¹ Ein kurzer Vergleich mit den Positionen von Attac Deutschland hilft, die Wahrnehmung Europas bei Attac-Frankreich besser zu charakterisieren. Die Unterschiede in der Wahrnehmung der Rolle der Europäischen Union in der Welt sind erheblich. Sven Giegold schreibt ausdrücklich, dass die europäische Integration Fortschritte gebracht

¹²⁸ Forderung 11 (Attac 2005)

¹²⁹ Dies steht mehr oder weniger im Einklang mit dem Vorschlag von Jospin einer Wirtschaftsregierung auf europäischer Ebene entstehen zu lassen.

¹³⁰ Forderung 10 (Attac 2005)

¹³¹ Attac, *Un NON international : solidarité des Attac du monde*, Communiqué, 31.05.05
Attac-Deutschland, *Nein zu diesem EU-Verfassungsvertrag!*, Erklärung

hat und dass eine tiefere europäische Integration insbesondere in den Bereichen Sozial und Beschäftigung nötig sind.¹³² Attac in Deutschland entwickelt eine sehr positivere Stellung zu der Europäischen Union und macht klar, dass eine Renationalisierung der Regulationen nicht nur unerwünscht sondern auch gefährlich ist. Für Sven Giegold sind die nationalen Regierungen verantwortlich für die liberale Deregulierung und nicht Opfer der europäischen Integration. Die Delokalisierung wird nicht als solches abgelehnt, sondern die Konkurrenz, die zwischen den Arbeitern durch die Abwesenheit von sozialen und fiskalen Harmonisierung auf europäischer Ebene entsteht. Schließlich ist ein Nein zur europäischen Verfassung nicht mit dem Antiamerikanismus verknüpft. Diese klare Stellungnahme macht die starke europaskeptische Tendenz in den Analysen von Attac-Frankreich deutlicher. Alle offizielle Positionen behaupten, dass dieses Nein ein „europäisches Nein“ sei,¹³³ aber die Fortschritte und Vorteile der Integration werden in offiziellen Dokumenten nie erwähnt, die Erweiterung bleibt weitgehend unangesprochen oder wird nur als Gefahr für die französischen Arbeitnehmer präsentiert, die positive Position von anderen europäischen Völkern (Spanier, Portugiesen) wird selten erklärt. Der Präsident von Attac Frankreich sieht das „echte“ Europa in den sechs Gründerstaaten, oder noch besser im deutsch-französischen Tandem.¹³⁴ Die drei anderen „Blöcke“ seien nämlich nicht fähig bzw. interessiert, die europäische Integration fortzuführen. Großbritannien sei zu „amerikanisch“, die südlichen Länder Griechenland, Spanien und Portugal (als „ehemalige faschistische Diktaturen“ gekennzeichnet) seien vom europäischen Geld zu sehr abhängig und haben keine „europäische Ambition“ und die neuen Mitglieder haben für ihre Sicherheit das „falschen Kamp“ (die NATO) gewählt. Diese Beschreibung von Europa zeigt, über eine gewisse Verachtung und das Vergessen der skandinavischen Ländern hinaus, dass die Denker von Attac die EU nicht als ein gemeinsames Projekt sehen, in dem alle Nationen und Völker gleich sind und ein Kompromiss gefunden werden muss, um die reine Konfrontation von nationalen Interesse zu verhindern. Die Union und

¹³² „Il faut combattre le traité, non parce qu'il contient trop d'intégration mais parce que l'intégration reste trop limitée“, Sven Giegold, „Un regard allemand sur le Traité constitutionnel“, *Grain de Sable*, 18.05.05

¹³³ „La construction européenne a permis, au moins en son sein, la création d'un espace de paix et le débat actuel ne porte pas sur sa nécessité mais sur ses modalités.“ Geneviève Azam, Pierre Khalfa et Dominique Plihon, „Le non, et après ?“, *Le Monde*, 19.05.05

„le "non" de l'association au référendum est un "non" authentiquement européen et internationaliste“, Attac, *L'Europe que nous voulons, Nouveau projet de préambule du Traité*, Communiqué, 10.05.05

¹³⁴ „il semble que la construction institutionnelle monstrueuse que nous promet la Constitution vise à étouffer la dynamique franco-allemande.“ Jacques Nikonof, *Le Figaro*, op. cit.

die Integration seien eher ein Hindernis für das „legitimierte“ nationale staatliche Handeln. Ein europäisches Interesse scheint es in dieser Wahrnehmung nicht zu geben. Die Entstehung einer politischen Union wird also verneint¹³⁵ und ist nicht unbedingt erwünscht. Zusammengefasst wird die Besonderheit der europäischen Integration nicht wahrgenommen, stattdessen hat die französische Organisation die Tendenz, einfach zu der reinen Übertragung eines idealisierten französischen Staates auf die europäische Ebene aufzurufen.

2.4 Attac und die europäische partizipative Demokratie

Die Analyse der europäischen Strategie von Attac zeigt, dass sich diese Art von sozialer Bewegung sehr schwer in das europäische Schema der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den politischen Prozess einfügt. Erstens betrachtet Attac die Europäische Union als einen der Hauptakteure des Weltsystems, aber nicht als relevant für ihre Aktion und Lobbyismus. Die Strukturierung der Beziehungen zwischen der Kommission und den zivilgesellschaftlichen Organisationen steht nicht im Einklang mit der Wahrnehmung Attacs eines europäischen öffentlichen Raums, der die Partizipation der Bürger und dadurch die Legitimität des politischen Systems erhöhen könnte. Attac steht bewusst außerhalb des europäischen Systems und ihr Lobbyismus richtet sich nicht an die europäischen Institutionen sondern an die nationale Öffentlichkeit und die nationale Regierung. Zweitens ist ihr Ziel weder die Verbesserung der sekundären Gesetzgebung noch eine bessere Partizipation der europäischen Bürger in einem als undemokratisch erklärten europäischen politischen System, sondern die Transformierung der wirtschaftlichen und politischen Grundbedingungen der europäischen Integration. Drittens haben ihre Gründung, ihre Strukturen und ihr „Dasein“ wenig mit der EU zu tun. Die Organisation versucht nicht die Erwartungen der europäischen Institutionen zu erfüllen, was die Inputmöglichkeit und die Expertise der Zivilgesellschaft betrifft. Die Annahme der Europäischen Kommission, dass die Zivilgesellschaft durch ihre lokalen Aktionen und die Partizipation ihrer Mitglieder zur europäischen Integration beiträgt, scheint also nicht wirklich überzeugend. Das Beispiel von Attac zeigt, dass nicht alle zivilgesellschaftlichen Organisationen unbedingt pro-europäisch sind, die allgemeinen Ziele der Kommission teilen und ihre Aktion unterstützen wollen.

¹³⁵ „Il n'y a pas aujourd'hui d'Europe politique et il n'y en aura pas davantage demain avec la Constitution proposée.“ Ibid

Schluss

Die Einbindung der Zivilgesellschaft schafft also nicht unbedingt eine partizipative Demokratie im Sinne einer Einbeziehung der europäischen Bürger in die politische Entscheidungsbildung. Erstens fokussiert sich die Kommission nicht auf den partizipativen Aspekt sondern eher auf die Konsultation und die prozedurale Demokratie (Legalität, Transparenz). Zweitens stimmt ihre Vorstellung und Strukturierung des Zivildialogs mit den europäischen Strategien der nationalen Organisationen, die eine echte Partizipation und Debatte sichern, nicht überein. Die Beziehungen der zivilgesellschaftlichen Akteure mit der Kommission sind vielmehr durch drei Merkmale gekennzeichnet: eine Fremdorganisation der Zivilgesellschaft durch die Kommission auf der Suche nach potentiellen Partnern und Verbündeten statt einer spontanen Selbstorganisation, ein stiller Lobbyismus und Kooperationsbereitschaft statt lauter Protestkultur¹³⁶ und die Herausbildung eines supranational geschlossenen Handlungsfeldes. (Trenz 2003:40ff.) Der Diskurs und die Praxis dieser Einbindung sind eher auf die Erfüllung der Interessen der Institutionen orientiert als auf die Entstehung der Bedingungen einer partizipativen Demokratie: die „kognitive Mobilisierung“ der Bürger (Magnette 2003:145) und die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. Auch wenn die Konsultation durch die Kommission klare positive Wirkungen auf die europäische Demokratie haben kann (Transparenz, bessere Gesetzgebung...), die Frage der ‚Politisierung‘ bleibt unangesprochen: *„No one would object to “better legislation” – but the choice is not between the bad and the better, but between alternative options“*. (Kohler-Koch 2001: 6) Der Vergleich der Erwartungen und der Einbindungsstrategien der Kommission mit der europäischen Strategie der Globalisierungskritiker von Attac zeigt, dass eine bloße Reform des europäischen Regierens durch den Zivildialog keine hinreichende Partizipation der Bürger darstellt, um die Union wirklich besser zu legitimieren. Die Kommission schafft es nicht, den öffentlichen europäischen Raum zu öffnen, um eine öffentliche Debatte auszulösen und eventuell ihre (manchmal radikale) Kritik einzubeziehen. Die Verbesserung der Bedingungen der Konsultationen der Zivilgesellschaft scheint keine adäquate Lösung zu sein, wenigstens nicht allein. Eine Politisierung der Union und ein europäischer öffentlicher Raum, in dem die europäische Politik grundsätzlich diskutiert und auch

¹³⁶ Beides schließt sich natürlich nicht gegenseitig aus. *„many current manifestations of society activity entail a mixture of participation and challenge“* (Bürca und Walker 2003:396)

in Frage gestellt werden kann, scheinen mir die Grundbedingungen für die Entstehung einer partizipativen Demokratie zu sein. Statt des durch die Kommission angestrebten technischen und „apolitischen“ Konsenses könnten eine öffentliche Debatte und eine politische Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Überzeugungen einen europäischen öffentlichen Raum ermöglichen. In diesem Rahmen könnte eine aktive Zivilgesellschaft ihre Rolle als Vermittlungsinstanz zwischen den Institutionen und den Bürgern wirklich wahrnehmen und zur Entstehung einer europäischen partizipativen Demokratie beitragen.

Literaturverzeichnis

Adloff Frank (2005), *Zivilgesellschaft – Theorie und politische Praxis*, Campus Verlag, Frankfurt/New York

Aguiton Christophe (2002), *Was bewegt die Kritiker der Globalisierung? – Von Attac zu Via Campesina*, ISP, Köln

Alhadeff Giampiero und Wilson Simon (2002), *European Civil Society Coming of Age*, The Platform of European Social NGOs, Mai 2002

Arato Andrew (2000), *Civil Society, Constitution, and Legitimacy*, Rowman & Littlefield, Oxford

Armstrong Kenneth A. (2002), „Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance“, *European Law Journal*, 8:1, S.102-132

Attac-France (2002), *Contribution à la convention sur le futur de l'europe*, 15.04.02

Attac-France (2004), *Nouvelle étape : Attac dans le mouvement altermondialiste*, 21.12.04

Attac-France (2005), *Die 21 Forderungen von Attac für den „Verfassungsvertrag“*, Bearbeitete Version, 20.05.05

Baus Ralf Thomas, Wilamowitz-Moellendorf (von) Ulrich (2004), *Globalisierungsdebatte III: ATTAC – Die neue außerparlamentarische Opposition*, Arbeitspapier Nr. 124/2004, Konrad-Adenauer-Stiftung

Bellamy Richard, Warleigh Alex (2001), „The Puzzle of Citizenship“, In: Bellamy Richard, Warleigh Alex, *Citizenship and Governance in the European Union*, Continuum, New York

Beger Nicolas (2004), Coordinator Civil Society Contact Group, *Participatory Democracy: organised civil society and the 'new' dialogue*, Paper given at the Federal Trust and UACES conference “Towards a European Constitution”, London, 1.07.04

Bergstedt Jörg (2004), *Mythos attac*, Brandes & Apsel, Frankfurt/Main

Bianchi Stefania (2004), *EU: Corporate Lobbying Grows*, Inter Press Service, 12.12.04

Bouwen Pieter (2003), *A Theoretical and Empirical Study of Corporate Lobbying in the European Parliament*, European Integration Online Papers, 7:11

Bürca (de) Grainne and Walker Neil (2003), “Law and Transnational Civil Society: Upsetting the Agenda“, *European Law Journal*, 9:4, S.387-400

- Carley Mark (1998), *European Social Policy Forum – Summary Report*, Brussels
- Cram Laura (1997), *Policy Making in the European Union – Conceptual Lenses and the Integration Process*, Routledge, London
- Crook Andrew (2001), *Listening To Civil Society: What Relationship Between the European Commission and NGOs?*, European Citizen Action Service
- De Schutter Olivier (2002), “Europe in Search of its Civil Society”, *European Law Journal*, 8:2, S.198-217
- Decker Frank (2002), “Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 9:2, S.256-72
- Development NGOs (2002), *The Role of Civil Society in the EU’s Development Policy*, Reflection Document, (CLONG, SOLIDAR, APRODEV, EUROSTEP, EURONAIID, VOICE, CIDSE, WIDE)
- Equipe gouvernance (2001), *Consultations menées pour la préparation du Livre blanc sur la gouvernance démocratique européenne*, Rapport à la Commission
- Europäische Kommission (1992), *An open and structured dialogue between the commission and special interests groups*, SEC(92) 2272
- Europäische Kommission (1997), *Promoting the role of the voluntary organisations and foundations in Europe*, COM(97) 241
- Europäische Kommission (2000), *The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership*, COM(2000) 11 final
- Europäische Kommission (2001), *Europäisches Regieren – Ein Weissbuch*, KOM(2001) 428 endgültig
- Europäische Kommission (2002a), Konsultationsdokument: *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 277 final
- Europäische Kommission (2002b), Mitteilung: *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(2002) 704 final
- Europäische Kommission (2004a), *Ziviler Dialog und Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union*, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Bericht des Treffens in Budapest am 23.-24. Juni 2003
- Europäische Kommission (2004b), *Rapport sur la gouvernance européenne (2003-2004)*, Document de travail des services de la Commission, SEC(2004) 1153

Europäisches Parlament (2001), *Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Weißbuch der Kommission "Europäisches Regieren"*, A5-0399/2001

Europäisches Parlament (2003), *Rapport sur la gouvernance européenne*, Rapporteur: Margrietus J. van den Berg, A5-0402/2003

EWSA (1999), Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema *Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk*, CES 851/99

EWSA (2000a) Stellungnahme zum Diskussionspapier der Kommission *"Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen"* (KOM (2000) 11 endg.), CES 811/2000

EWSA (2000b), *Rapport synthétique des débats de la Première Convention de la société civile organisée au niveau européen*, 13.04.2000

EWSA (2001), Stellungnahme zu dem Thema *"Die organisierte Zivilgesellschaft und europäische Governance – Beitrag des Ausschusses zur Erarbeitung des Weißbuchs"*, CES 535/2001

EWSA (2002), *Opinion on European Governance – a White Paper*, CES 357/2002

EWSA (2004a), *Rapport final du groupe ad hoc „Coopération structurée avec les organisations et réseaux européens de la société civile“*, Rapporteur M. Bloch-Lainé

EWSA (2004b), *Le CESE: Un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, Informationsbroschüre

Glodzei Oliver Jens (1997), *Vision Europa, Der Diskurs zur europäischen Zivilgesellschaft*, Diplomarbeit FU Berlin

Grant Wyn (1993), "Pressure Groups and the European Community: An Overview", In Mazyer Sonia, Richardson Jeremy, *Lobbying in the European Community*, Oxford

Grefe Christiane (2002), Greffrath Mathias und Schumann Harald, *Attac – Was wollen die Globalisierungskritiker?*, Rohwolt, Berlin

Grossman Emiliano (2003), *Bringing politics back in: rethinking the role of economic interest groups in European integration*, Cahiers européens de Sciences-Po, 2

Héritier Adrienne (1999), "Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective", *Journal of European Public Policy*, 6:2, S.269-282

Heddenhausen Matthias (2003), "Die Zivilgesellschaft und die Europäischen Union: zwischen Legitimierung und Interessenvermittlung", *Integration*, 26:3, S.264.271

Kaldor Mary (1996), "Nation-States, European Institutions and Citizenship", in Einhorn Barbara, Kaldor Mary and Kavan Zdenek (ed.), *Citizenship and Democratic Control in Contemporary Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, S.9-23

Keane John (2003), *Global civil society?*, Cambridge University Press

Kendall Jeremy, Anheier Helmut (1999), "The third sector and the European Union policy process: an initial evaluation", *Journal of European Public Policy*, 6:2, S.283-307

Kohler-Koch Beate (2001), "The Commission White Paper and the Improvement of European Governance", In Mény and Joseph H.H. Weiler (eds), *Mountain or Molehill? A Critical Reappraisal of the Commission's White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper 6/01, Florence

Knodt Michèle, Finke Barbara (2003), "Europäisierung der Zivilgesellschaften oder Europäische Gesellschaft", *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 10:2, S.413-420

Knill Chritsoph (2001), "Private governance across multiple arenas: European interest associations as interface actors", *Journal of European Public Policy*, 8:2, S.227-246

Kremer Martin (2001), *Europäische Öffentlichkeit: Missing Link europäischer Politik*, Diskussionspapier des Planungsstabes des Auswärtigen Amtes, Berlin

Kröger M. (2001), *Report of Working Group "consultation and participation of civil society"*, Group 2a

Lebessis Notis, Paterson John (1999), *Improving the effectiveness and the legitimacy of the EU Governance*, Working Paper of the European Commission Forward Studies Unit

Maurer Andreas, Kietz Daniela und Crespy Amandine (2005), *Lückenbüßer oder Legitimationsverstärker? Der europäische Verfassungskonvent und die „Zivilgesellschaft“*, Workingpaper der SWP

Mazey Sonia, Richardson Jeremy (1993), *Lobbying in the European Community*, Oxford

Michalowicz Irina (2004), "Analysing Structured Paths of Lobbying Behaviour: Why Discussing the involvement of 'Civil Society' Does not Solve the EU's Democratic Deficit", *European Integration*, 26:2, S.145-170

Magnette Paul (2001), 'European Governance and Civic Participation: Can the European Union Be Politicised?', In Mény and Joseph H.H. Weiler (eds), *Mountain or Molehill? A Critical Reappraisal of the Commission's White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper 6/01, Florence

Magnette Paul (2003), „European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?", *Political Studies*, Vol.15, S.144-160

Pech Laurent (2003), „La solution au 'déficit démocratique' : une nouvelle gouvernance pour l'Union Européenne ?", *European Integration*, 25:2, S.131-150

Peters Guy (2004), „Interest Groups and European Governance: A Normative Perspective“, In Warntjen Andreas, Wonka Arndt (Hrsg.), *Governance in Europe*, Nomos, Baden-Baden

Socialplatform (2000), *Response of the Platform of European Social NGO “The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership”*, Brussels, 27.04.00

Socialplatform (2001), *Democracy, Governance and European NGOs: Building a Stronger Structured Civil Dialogue*, März

Socialplatform (2002a), *Response to the White Paper on the Reform on the European Governance*, 22.03.02

Socialplatform (2002b), *Contribution à la Convention sur le futur de l’Europe*, 15.04.02

Pollack Mark A. (1997), “Representing diffuse interests in EC policy-making”, *Journal of European Public Policy*, 4:4, S.572-590

Reale Annalisa (2003), *Representation of interests, participatory democracy and lawmaking in the European Union: which role and which rules for the social partners?*, Jean Monnet Working Paper 15/03, NY

Schäfer Michael (2002), *Verfassung, Zivilgesellschaft und europäische Integration – Deutschland und die Niederlande*, WZB Papers, Berlin

Scharpf Fritz W. (1997), ‘Economic Integration, Democracy and the Welfare State’, in: *Journal of European Public Policy*, 4:1

Scharpf Fritz W. (2001), „European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity“, In Mény and Joseph H.H. Weiler (eds), *Mountain or Molehill? A Critical Reappraisal of the Commission’s White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper 6/01, Florence

Smismans Stijn (2000), *The European Economic and Social Committee: towards deliberative Democracy via a functional assembly*, European Integration online Papers, 4/12

Smismans Stijn (2002), “‘Civil Society’ in European Institutional Discourses”, *Cahiers européens de Sciences-Po*, 4

Smismans Stijn (2003), “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”, *European Law Journal*, 9:4, S. 473-95

Sudbery Imogen (2003), “Bridging the Legitimacy Gap in the EU: Can Civil Society Help to Bring the Union Closer to Its Citizens?”, *Collegium*, 26, S.75-95

Trenz Hans-Jörg (2002), *Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union – Zivilgesellschaftliche Subpolitik oder schaupolitische Inszenierung?*, Nomos, Baden-Baden

Vogel Jean (1999), „Le Parlement européen face à l'émergence d'une société civile européenne“, in Delwit Pascal, De Waele Jean-Michel, Magnette Paul (Hrsg.), *A quoi sert le Parlement européen – Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Complexes, Bruxelles

Warleigh Alex (2001a), “‘Europeanizing’ Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization”, *Journal of Common Market Studies*, 39:4, S.619-39

Warleigh Alex (2001b), “Purposeful Opportunists? EU Institutions and the Struggle over European Citizenship”, In: Bellamy Richard, Warleigh Alex, *Citizenship and Governance in the European Union*, Continuum, New York

Watson Rory, Shackleton Michael (2003), “Organized Interests and Lobbying in the EU”, In Bomberg Elizabeth, Stubb Alexander, *The European Union: How Does it Work?*, Oxford

Wendler Frank (2002), “Neue Legitimationsquellen für Europa – Verbände in der europäischen Sozialpolitik“, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 9:2, S.253-274

World Bank (2005), *World Bank – Civil Society Engagement, Review of Fiscal Years 2002-2004*

Abkürzungsverzeichnis

CEEP	European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest
CONNECS	Consultation, the European Commission and Civil Society
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
ENGO	European Non governmental Organization
EWSA	Europäischer Wirtschaftliche und Soziale Ausschuss
GD	Generaldirektion (der europäischen Kommission)
NATO	North-Atlantic Treaty Organization
NGO	Non governmental Organization
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
UNICE	Union des Industries de la Communauté Européenne
VVE	Verfassungsvertragentwurf

Inhaltsverzeichnis

<u>EINBINDUNGSSTRATEGIE DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION</u>	3
I - DIE ZIVILGESELLSCHAFT IM EUROPÄISCHEN DISKURS	3
1.1 DIE ZUNEHMENDE RELEVANZ DER ZIVILGESELLSCHAFT IN DER EU	3
a. Ein internationaler Akteur	3
b. Ein Legitimierungsinstrument	4
c. Die Zivilgesellschaft: eine allgemeine Definition	5
1.2 DAS VERSPRECHEN DER PARTIZIPATIVEN DEMOKRATIE	7
1.3 DER DIALOG MIT DEN INTERESSENGRUPPEN	9
1.4 DIE ROLLE DER GENERALDIREKTION BESCHÄFTIGUNG UND SOZIALES	9
1.5 DIE ZIVILGESELLSCHAFT IN DER „GOVERNANCE“ DEBATTE	11
a. Die „Partnerschaft“ mit den NROs	11
b. Der Weißbuch über das europäische Regieren	14
II – DIE INSTITUTIONALISIERUNG DES ZIVILDIALOGS	15
2.1 DIE KOMMISSION	15
2.2 DIE EINBINDUNGSSTRATEGIEN DER ANDEREN INSTITUTIONEN	18
a. Das Europäische Parlament	18
b. Der Europäische Wirtschaftliche und Soziale Ausschuss	19
III – DIE MERKMALE DER EINBINDUNGSSTRATEGIE	21
3.1 WIDERSPRÜCHLICHE ERWARTUNGEN	21
3.2 EINE NICHT DIFFERENZIERTE VORSTELLUNG DER ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN AKTEURE	23
3.3 DIE BESONDERE FRAGE DER REPRÄSENTATIVITÄT	25
3.4 DIE PARTIZIPATION ALS REINES KONSULTATIONSVERFAHREN	27
3.5 DIE BEVORZUGUNG DER EUROPÄISCHEN NETZWERKE	28
<u>EUROPÄISCHE STRATEGIEN GESELLSCHAFTLICHER AKTEURE</u>	29
I. DIE ORGANISATION DER ZIVILGESELLSCHAFT AUF EUROPÄISCHER EBENE	29
1.1 EUROPÄISIERUNG DER ZG	29
1.2 DAS BEISPIEL DER SOZIALPLATTFORM	32
II. ATTAC UND DIE GLOBALISIERUNGSKRITIK IN DER EUROPÄISCHEN ZIVILGESELLSCHAFT	33
2.1 ENTSTEHUNG UND ZIELE DER ORGANISATION	33
2.2 STRUKTUR UND ORGANISATION	36
2.3 ATTAC UND EUROPA	38
a. Die Kampagne gegen die europäische Verfassung	38
b. Die Frage der europäischen Integration	40
c. Die Stellung Attacs zur Europäischen Union	42
2.4 ATTAC UND DIE EUROPÄISCHE PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE	48
<u>SCHLUSS</u>	49
<u>LITERATURVERZEICHNIS</u>	51
<u>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</u>	57
<u>INHALTSVERZEICHNIS</u>	58

Betreuer

Dr. Andreas Maurer (SWP)

Martin Kremer (AA)

Hiermit versichere ich, Brendan Garrec, dass ich die Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet habe.