

Jürgen Mittag

Mythos oder Realität? Demokratische Legitimität und die Formierung der europäischen Zivilgesellschaft seit 1945

Jahrelang wurde die europäische Integration von der zeitgeschichtlichen Forschung nicht als eigenes Untersuchungsfeld, sondern vor allem als Ergänzung der europäischen Nationalgeschichte(n) betrachtet.¹ Die Dynamik der europäischen Integration trägt jedoch entscheidend dazu bei, dass die Traditionslinien der Europäischen Union auch als eigenständige Integrationsforschung in das Blickfeld von Historikern rücken. Angesichts der Debatte um eine Verfassung für die Europäische Union und mit Blick auf die Erweiterung der westeuropäischen EU-15 um zehn Staaten Mittel- und Osteuropas zu einer gesamteuropäischen EU-25, gewinnt die Analyse der Ursprünge der Gemeinschaft und ihrer Entwicklungspfade zunehmend an Bedeutung.²

Einen Schwerpunkt der Integrationsforschung bildet seit jeher die Untersuchung der Legitimitätsgrundlagen der europäischen Gemeinschaftsarchitektur.³ Ob die Europäische Union nun als „Zweckverband“,⁴ als „Civitas Europaea“,⁵ als „Staatenverbund“,⁶ als „fusionierter Föderalstaat“⁷, als „supranationale Union“⁸ oder auch als „Staatsbildung ohne Nationenbil-

- 1 Für zahlreiche inhaltliche Anregungen und Hinweise danke ich Jana Fleschenberg, für vielfältige Unterstützung bei der Erstellung des Manuskripts Julia Doberkat.
- 2 Vgl. zum Forschungsstand Wilfried Loth: Beiträge der Geschichtswissenschaft zur Deutung der Europäischen Integration, in: Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (Hg.): Theorien europäischer Integration, Opladen 2001, S. 87–106, Harmut Kaelble: Europabewußtsein, Gesellschaft und Geschichte. Forschungsstand und Forschungschancen, in: Rainer Hudemann, Hartmut Kaelble, Klaus Schwabe (Hg.): Europa im Blick der Historiker, München 1995, S. 1–29, Michael Gehler: Zeitgeschichte im dynamischen Mehrebenensystem. Zwischen Regionalisierung, Nationalstaat, Europäisierung, internationaler Arena und Globalisierung, Bochum 2001 sowie Jürgen Mittag: Die Entdeckung der EU-Integrationsgeschichte? Neue Gesamtdarstellungen und Forschungstrends, in: Integration 3 (2003), S. 251–257.
- 3 Die Frage nach dem Demokratiecharakter der EU begleitete die Integration und die Integrationsforschung seit der Gründungsphase der EGKS und EWG. Vgl. bereits 1952 Wolfgang Abendroth: Europäische Integration und demokratische Legitimation, in: Außenpolitik 10 (1952), S. 623–634.
- 4 So Hans Peter Ipsen: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 197 und erneut Josef Isensee: Integrationsziel Europastaat?, in: Ole Due u.a. (Hg.): Festschrift für Ulrich Everling, Bd. I, Baden-Baden 1995, S. 567–592, hier S. 583f.
- 5 Eberhard Grabitz: Das Europäische Parlament vor der Direktwahl, in: Integration 2 (1979), S. 47–58, hier S. 51f.
- 6 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 12. Oktober 1993 (2 BvR 2134, 2159/92). Maastrichtvertrag, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 89, Nr. 17, Tübingen, S. 155–213, hier S. 156.
- 7 Wolfgang Wessels: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Michael Kreile (Hg.): Die Integration Europas, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23 (1992), Opladen, S. 36–61, hier S. 40.
- 8 Armin von Bogdandy: Supranationale Union als Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive, in: Integration 4 (1993), S. 210–224, hier S. 210.

dung⁹ betrachtet wird – Etikettierungen der EU werden durchgehend mit dem Urteil mangelnder demokratischer Legitimität verknüpft.¹⁰ Kritisch beleuchtet wird vor allem der Umstand, dass die Entscheidungsprozeduren der Europäischen Union – in deren Zentrum zumeist nicht-öffentliche Verhandlungsprozesse zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten standen und stehen – derart bürgerfern sind, dass es der EU an Akzeptanz mangelt.¹¹ Zurückgeführt wird die Bürgerferne darauf, dass staatliche Kompetenzen, die zuvor unmittelbar demokratisch legitimierte und kontrollierte Institutionen der Mitgliedstaaten ausgeführt haben, an europäische Institutionen abgegeben wurden, die diese Legitimation nicht besitzen.¹²

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union, das mittlerweile zu einem Schlüsselbegriff wissenschaftlicher Analyse avanciert ist, wird dieser Sichtweise zufolge primär institutionell mit der Schwäche des Europäischen Parlamentes (EP) erklärt.¹³ Nach dem Idealmodell eines parlamentarischen Systems besitzt die Volksvertretung das Recht, die Regierung zu wählen, Gesetze einzubringen und zu beschließen, die Regierung zu kontrollieren und abzu-berufen. Das Europäische Parlament, das einzige direkt demokratisch legitimierte Organ in der EU, verfügt jedoch weder über ein Initiativrecht, noch kann es die Europäische Kommission wählen. Zudem hat das EP – trotz sukzessiver Kompetenzerweiterung – nur begrenzte

9 Rainer M. Lepsius: Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Rudolf Wildenmann (Hg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden 1991, S. 19–40, hier S. 26.

10 Legitimität wird dabei nicht nur als eine Ausprägung von Legalität, sondern im Sinne der Systemtheorie David Eastons auch als eine Dimension politischer Unterstützung verstanden. Gemeint ist: „the conviction that it is right and proper (...) to accept and obey the authorities and to abide by the requirements of the regime.“ David Easton: A Re-Assessment of the Concept of Political Support, in: British Journal of Political Science 5 (1975), S. 435–457, hier S. 451. Vgl. grundlegend David Easton: A Systems Analysis of Political Life, Chicago 1965.

11 Vgl. zur demokratischen Qualität der EU aus Sicht der Geschichtswissenschaft Hartmut Kaelble: Demokratie und europäische Integration seit 1950, in: Manfred Hildermeier u.a. (Hg.): Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt/New York 2000, S. 245–271 sowie Guido Thieme: Die Ursachen des „Demokratiedefizits“ der Europäischen Union aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive, in: Wilfried Loth (Hg.): Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Opladen 2001, S. 27–47.

12 In diesem Sinne folgert Tsatsos: „Je autonomer aber die politische Entscheidungsgewalt der Gemeinschafts- und Unionsorgane wird, desto größer ist der Bedarf an einer unmittelbaren Legitimation und Kontrolle.“ Dimitris Th. Tsatsos: Europäische Politische Parteien? Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrages – Art. 138a EGV, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 21 (1994), S. 45–53, hier S. 52f.

13 Vgl. zur institutionellen Interpretation des Demokratiedefizits Markus Jachtenfuchs: Democracy and Governance in the European Union, in: Andreas Follesdal/Peter Koslowski (Hg.): Democracy and the European Union, Berlin 1998, S. 37–64. Paul Kirchhof: „Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland“, in: Josef Isensee (Hg.): Europa als politische Idee und rechtliche Form, Berlin 1993, S. 63–102; Dieter Grimm: Mit einer Aufwertung des Europa-Parlaments ist es nicht getan – Das Demokratiedefizit der EG hat strukturelle Ursachen, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1992/1993, Baden-Baden 1993, S. 13–18; Michael Zürn: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 1 (1996), S. 27–55; Heidrun Abromeit: Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: Politische Vierteljahresschrift 1 (1998), S. 80–90.

Legislativkompetenzen im europäischen Rechtsetzungsprozess. Die geringe Wahlbeteiligung, das uneinheitliche und zudem an nationalstaatlicher Parteiräson orientierte Nominierungs- und Wahlverfahren sowie ein durch das Prinzip der degressiven Proportionalität ‚verzerrtes‘ Mandatskontingent tragen ihr Übriges dazu bei, die demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments als fragwürdig zu charakterisieren.¹⁴

Neben die institutionelle Erklärung des demokratischen Defizits der EU ist eine zweite Sichtweise getreten, die das Demokratiedefizit damit begründet, dass bisher kein europäischer Willensbildungsprozess mit europaweiten Parteien, Verbänden und Massenmedien in Gang gekommen ist und sich infolgedessen auch keine europäische Öffentlichkeit¹⁵ und keine europäische Gesellschaft herausgebildet hat.¹⁶ Demokratiefähig wäre die EU dieser Erklärung zufolge nur dann, wenn sich eine homogene – aufgrund von gemeinsamer Geschichte, Erfahrung, Sprache und Kultur als solche zu identifizierende – kollektive Identität konstituiert hätte.¹⁷ Das Fehlen einer europäischen Kommunikationsgemeinschaft wird vielfach auch mit der Elitenorientierung der europäischen Integration begründet. Der Integrationsprozess war über Jahrzehnte hinweg ein Projekt der europäischen (Wirtschafts-)Eliten unter geringer Anteilnahme der breiten Bevölkerung. Nachdem der große Wurf einer politischen Integration 1954 gescheitert war, vollzog sich die europäische Einigung primär auf wirtschaftlichem Gebiet.¹⁸ Von der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) über die Schaffung der Zollunion und des Binnenmarktes bis hin zur Wirtschafts- und Währungsunion standen der Abbau von Handelshemmnissen und die Marktregulierung im Vordergrund. Lange Zeit interessierten sich deshalb vor allem Wirtschaftsvertreter und Landwirte für die Gemeinschaft.¹⁹

- 14 Vgl. grundlegend zu den Kompetenzen des Europäischen Parlaments Juliet Lodge: *The European Parliament*, in: Svein S. Andersen/Kjell Eliassen (Hg.): *The European Union. How democratic is it?*, London 1996, S. 187–214; Wolfgang Wessels/Udo Diedrichs: *The European Parliament and EU legitimacy*, in: Thomas Banchoff/Mitchell Smith (Hg.): *Legitimacy and the European Union, The Contested Polity*, London/New York 1999, S. 134–152; Richard Corbett u.a.: *The European Parliament*, London 2003.
- 15 Vgl. hierzu Jürgen Gerhards: *Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 22 (1993), S. 96–110 sowie aus historischer Perspektive Hartmut Kaelble: *Die europäische Öffentlichkeit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – Eine Skizze*, in: Michael Grüttner/Rüdiger Hachtmann/Heinz-Gerhard Haupt (Hg.): *Geschichte und Emanzipation*, Frankfurt am Main 1999, S. 651–678.
- 16 Vgl. zum Rekurs auf die fehlende Erfahrungs- und Identitätsgemeinschaft Peter Graf Kielmansegg: *Integration und Demokratie*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen 2000, S. 49–76; Hagen Schulze: *Europäische Identität aus historischer Sicht*, in: Wilhelm Henrichsmeyer u.a. (Hg.): *Auf der Suche nach europäischer Identität*, Bonn 1995, S. 17–51 sowie den Diskussionsstand zusammenfassend Wolfgang Merkel: *Die Europäische Integration und das Elend der Theorie*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 25 (1999), S. 302–338, insbesondere S. 323–325 und Bettina Westle: *Europäische Identität im Spannungsfeld regionaler und nationaler Identitäten – Theoretische Überlegungen und empirische Befunde*, in *PVS* 4(2003), S. 453–482.
- 17 Vgl. kritisch zur Herausbildung einer europäischen Identität Wilfried Loth: *Europäische Identität in historischer Perspektive*, Bonn 2002 (Discussion Paper Center for European Integration Studies Bonn).
- 18 Vgl. als aktuelle Gesamtdarstellung zur Geschichte der EU Gerhard Brunn: *Die Europäische Einigung. Von 1945 bis heute*, Stuttgart 2002.
- 19 Zudem wurde die Ausweitung der EG/EU-Kompetenzen zumeist mit einer diskussionsfeindlichen

Es kann deshalb kaum überraschen, dass die Integration ‚von oben‘ auf geringen Widerhall in der breiten Bevölkerung stieß. Umfragen zufolge bestand stets eine breite Kluft zwischen den Eliten aus Wirtschaft, Verwaltung und Politik und der breiten Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund lässt sich das Demokratiedefizit in der EU nicht nur mit institutionellen Regelungen, sondern auch mit der Dichotomie von Führungsschicht und Bevölkerung in Fragen der europäischen Einigung begründen, die sich in unterschiedlichen Prioritäten und Wahrnehmungen ausdrückt.²⁰ Zur Relativierung dieser Beobachtung wurde lange Jahre die Theorie des permissiven Konsensus bemüht, der zufolge bei der Bevölkerung eine diffuse Akzeptanz, ein „permissiver consensus“²¹, für die europäische Integration vorherrsche. Diese Interpretation ‚funktionierte‘ indes nur solange, wie die Integration ohne Kosten und vor allem ohne öffentliche Aufmerksamkeit blieb. Dies war bis in die frühen 1990er Jahre der Fall, änderte sich aber schlagartig mit der öffentlichen Kritik am Maastrichter Vertrag und der Art und Weise seines Zustandekommens.²² Das dänische ‚Nein‘ und das schwache französische ‚Ja‘ zum Vertrag über die Europäische Union sowie das viel beachtete Urteil des Bundesverfassungsgerichtes im Oktober 1993 stellten Beschleunigungsmomente der wachsenden Skepsis gegenüber der Natur und Finalität der europäischen Integration dar, die seit den 1990er Jahren – über die Wegmarken Amsterdamer und Nizzaer Vertrag – in variierender Intensität anhält.²³

„Alter Wein in neuen Schläuchen“: Die Renaissance der Zivilgesellschaft

Angesichts dieser Diagnosen werden in Wissenschaft und Politik die Möglichkeiten einer intensiveren Teilhabe der Bevölkerung am politischen Entscheidungsprozess diskutiert. Da in Massendemokratien – nach dem klassischen Muster repräsentativer Systeme – die unmittelbare und direkte Partizipation eines jeden Bürgers durch plebiszitäre Elemente kaum realis-

Sachlogik begründet. Demzufolge zieht die optimale Funktionsweise eines Politikbereichs die Erschließung anderer Politikbereiche nach sich. Vgl. Claus Giering: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*, Bonn 1997.

- 20 Während in den 1990er Jahren durchschnittlich etwa 94 % der Eliten die EU-Mitgliedschaft ihres Landes unterstützten, waren es in der Bevölkerung nur etwa 53 %. Die Zustimmungsraten zur EU variierten dabei zwischen 50 % im Jahr 1981, einem absoluten Spitzenwert von 72 % im Frühjahr 1991 und einem Tiefstand von 46 % im Frühjahr 1997. Vgl. hierzu die Ergebnisse der seit Herbst 1973 halbjährlich im Auftrage der Europäischen Kommission in allen Mitgliedstaaten der Union durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsumfrage Eurobarometer 51 (Juli 1999), S. 24. Ein entsprechendes Bild bietet sich in einzelnen Politikbereichen: So fand etwa die Einführung des Euro bei 85 % der Führungsklasse Unterstützung, während in der Bevölkerung nur 53 % diesen Schritt unterstützten.
- 21 Vgl. zum Begriff Ronald Inglehart: *Public Opinion and Regional Integration*, in: Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold (Hg.): *Regional Integration, Theory and Research*, Cambridge (Mass.) 1970, S. 160–191.
- 22 Vgl. Karl Heinz Reif: *Ein Ende des »Permissive Consensus«? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung in den EG-Mitgliedstaaten*, in: Rudolf Hrbek (Hg.): *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden 1993, S. 23–33.
- 23 Vgl. Oskar Niedermayer: *Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU. Bevölkerungsorientierungen in Deutschland und den anderen EU-Staaten*, Bonn 2003.

tisch und auch nur begrenzt wünschenswert erscheint,²⁴ wird nach entsprechenden ‚Ersatzkonstrukten‘ gesucht. Zunehmende Bedeutung kommt dabei der Existenz und Leistungsfähigkeit einer europäischen Zivilgesellschaft zu.

Das Konzept der Zivilgesellschaft feierte bereits in den 1980er Jahren seine Wiederentdeckung. Angesichts ihrer Rolle beim Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der kommunistischen Herrschaftssysteme in Mittel- und Osteuropa avancierte die Zivilgesellschaft geradezu zu einem Patentrezept für alle möglichen Probleme.²⁵ *Zivilgesellschaft* wurde zu einem Modebegriff, der fast inflationär verwendet wurde, denn überall dort, „wo der Staat und seine Leistungsfähigkeit entzaubert werden, entdeckt man die (...) Zivilgesellschaft als gelobtes Land“.²⁶ Angesichts einer derartigen „Hochkonjunktur“²⁷ der Zivilgesellschaft in der öffentlichen wie auch der geschichts- und politikwissenschaftlichen Debatte kann es kaum verwundern, dass der Terminus *Zivilgesellschaft* nicht allein auf Nationalstaaten, sondern auch auf politische Räume jenseits des Nationalstaats und insbesondere auf die EU projiziert wird.²⁸

Ob unter dem Etikett *Citizenship*, *Bürgergesellschaft*, *Netzwerkgesellschaft*, *Dritter Sektor* oder *deliberative Demokratie* – in zunehmenden Maße wird die Zivilgesellschaft als Vehikel für die europäische Integration bemüht, mit dem das Demokratiedefizit auf europäischer Ebene reduziert werden soll. Das, was dabei mit dem ebenso schillernden wie mehrdeutigen Schlagwort *Zivilgesellschaft* charakterisiert wird, ist von einer Vielzahl unterschiedlicher Leitbilder geprägt, die eine große Spannweite teils konvergierender, teils divergierender Erwartungen und Befürchtungen dokumentieren und zugleich eine einfache Abhandlung erschweren. Einhelliger Tenor ist aber stets, dass es Aufgabe der Organisationsformen der Zivilgesellschaft sei, eine Brücke zwischen Gesellschaft und EU zu schlagen, um so die demokratische Legitimität – wie auch die soziale Integration – der Europäischen Union zu stärken. Um die Bürgernähe der EU zu verbessern, bedarf es der Resonanz einer ausgeweiteten Beteiligungspraxis der Zivilgesellschaft.²⁹ Damit wird der Zivilgesellschaft eine entscheidende

24 Vgl. zusammenfassend zur Diskussion um Referenden auf EU-Ebene Hubert Heintel: Zivilgesellschaftliche Perspektiven einer demokratischen Transformation der EU, in: Thomas Meyer/Reinhard Weil (Hg.): Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Kommunikation, S. 318–342, insbesondere S. 329f.

25 Vgl. aus politischer Perspektive zu den intendierten demokratie- und partizipationstheoretischen Erwartungen an die Zivilgesellschaft: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“/Deutscher Bundestag (Hg.): Bericht Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen 2002 und Europäische Kommission: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, Brüssel 2001, KOM (2001) 428 endgültig, S. 4. Zur Analyse: Kenneth A. Armstrong: Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance, in: *European Law Journal*, 1 (2002), S. 102–132.

26 So Christopher Gohl: Bürgergesellschaft als politische Zielperspektive, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 6/7 (2001), S. 5–11, hier S. 7.

27 Die interdisziplinäre, wengleich unterschiedlich motivierte Nutzbarkeit des Begriffs *Zivilgesellschaft* für Geistes- und Sozialwissenschaften spiegelt sich exemplarisch wider bei Hildermeier u.a. (Hg.).

28 Vgl. etwa Klaus Dieter Wolf: Zivilgesellschaftliche Selbstregulierung: ein Ausweg aus dem Dilemma des internationalen Regierens, in: Markus Jachtenfuchs/Michèle Knodt (Hg.): *Regieren in internationalen Institutionen*, Opladen 2002, S. 183–214.

29 In EU-offizieller Terminologie heißt es: „Europa braucht (...) mehr politische Öffentlichkeit, die Entscheidungsprozesse müssen transparenter werden und es müssen Mittel und Wege gesucht werden, die

Rolle bei der Überwindung der demokratischen Strukturdefizite in der EU sowie der Stärkung der partizipativen Elemente im europäischen Rechtsetzungsprozess beigemessen.

Die Zivilgesellschaft wird aber nicht nur als Schnittstelle zwischen Bürger und Staat verstanden, sie entwickelt sich auch zum Bindeglied zwischen geistes- und sozialwissenschaftlicher Forschung zur europäischen Integration. Im Konzept Zivilgesellschaft treffen – angesichts der Herausforderungen des *Regierens in entgrenzten Räumen*³⁰ bzw. *des Regierens jenseits des Staates*³¹ – die stark normativ geprägten Erwartungsprojektionen der Sozialwissenschaften an ein transnationales *deliberatives Politikmodell*³² auf die Analysen einer sozialgeschichtlich orientierten historischen Forschung zur bürgerlichen Gesellschaft, die – über den sprachlichen Umweg der englischen *civil society*³³ – insbesondere vom Berliner *Zentrum für Vergleichende Geschichte Europas* seit Mitte der 1990er Jahre für eine neue Sicht auf die europäische Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts genutzt werden.³⁴ Auch aus historischer Perspektive kommt demokratiethoretischen Aspekten und der veränderten Sicht auf den Nationalstaat besondere Bedeutung zu. Während der Nationalstaat als kollektives Gebilde im vergangenen Jahrhundert noch „als Gehäuse der entstehenden Industriegesellschaft und als Regelmechanismus für deren Konflikte unvermeidlich war“,³⁵ gilt er in einer Zeit „postklassischer Nationalstaaten“³⁶ bzw. im postnationalen Zeitalter als nicht mehr adäquat.³⁷

Bürger wieder für Europa zu interessieren. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, besteht in der engeren Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in den Entscheidungsprozess.“ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Gemeinschaften: Governance und organisierte Zivilgesellschaft, CES 3/2001. Vgl. auch Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaften: The role of organised civil society in European governance, Brussels 8–9 November 2001 Workshop 3 – Civil dialogue: objectives, methods, structures and participation.

- 30 Vgl. Beate Kohler-Koch (Hg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*, PVS Sonderheft 29 (1998); Klaus Eder/Bernhard Giesen (Hg.): *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, Oxford 2001.
- 31 Vgl. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch: *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: dies. (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 15–44; Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a. M. 1998.
- 32 Vgl. grundlegend Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie und des demokratischen Rechtsstaates*, Frankfurt am Main 1992 sowie mit Blick auch auf die EU Christian Joerges: *Transnationale deliberative Demokratie oder deliberativer Supranationalismus*, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 1 (2000), S. 145–163.
- 33 Im englischen Sprachbereich werden Bürger- und Zivilgesellschaft synonym verwendet, während im deutschen Sprachraum lange zwischen beiden Begriffen differenziert wurde.
- 34 Vgl. als Pionierarbeit Hartmut Kaelble: *Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880–1980*, München 1987 sowie aus der Fülle der aktuellen Forschungsliteratur Sven Reichardt u.a. (Hg.): *Zivilgesellschaft als Geschichte*, Studien zum 19. und 20. Jahrhundert, Opladen 2003.
- 35 Vgl. Hagen Schulze: *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, München 1994, S. 337f.
- 36 Zum Begriff Heinrich August Winkler: *Der lange Weg nach Westen*, Bd. 2, München 2000, insbesondere S. 655–657 sowie zur Diskussion Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hg.): *Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität*, Stuttgart 1993.
- 37 Vgl. Reinhart Koselleck: *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt am Main 21992. Vgl. zur Diskussion um das Ende des Nationalstaates Jürgen Habermas: *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, in: ders.: *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt a. M. 1998, S. 91–169.

Was aber ist unter dem Konzept der Zivilgesellschaft aus historisch-sozialwissenschaftlicher Perspektive zu verstehen? Inwiefern ist der Begriff Zivilgesellschaft nicht nur auf die einzelnen Staaten Europas, sondern auch auf die Europäische Union übertragbar? Existiert in der Europäischen Union überhaupt die kollektive Identität einer europäischen Zivilgesellschaft oder sind nicht vielmehr Tendenzen eine Europäisierung der einzelnen nationalen Zivilgesellschaften auszumachen? Und wer sind die Akteure und Träger einer solchen europäischen Zivilgesellschaft? Um diesen Leitfragen nachzugehen und zu untersuchen, ob es überhaupt gerechtfertigt ist, von einer europäischen Zivilgesellschaft zu sprechen, wird im Folgenden in einem ersten thematischen Komplex zunächst knapp das Konzept der Zivilgesellschaft in seiner historischen Genese skizziert und eine Definition von Zivilgesellschaft erarbeitet. In einem zweiten Problemkomplex wird die Zivilgesellschaft in den Kontext der europäischen Integration gestellt und untersucht, inwiefern sich in den einzelnen Zeitabschnitten der europäischen Integration zivilgesellschaftliche Tendenzen widerspiegeln. Einzelne Akteure und gesellschaftliche Strömungen werden in diesem Kontext ebenso beleuchtet wie Einflusskanäle und Hindernisse im Kampf um politische und gesellschaftliche Partizipation. Auch die aktuellen Reformprozesse der EU, insbesondere die Arbeiten des Europäischen Verfassungskonvents werden in diesem Zusammenhang behandelt. Ein drittes Untersuchungsfeld analysiert, inwiefern die Einbindung der Zivilgesellschaft in die jüngsten Reformprozesse der EU auch eine Antwort auf die Debatte um das Demokratiedefizit der Europäischen Union liefert. Abschließend wird aus historisch-sozialwissenschaftlichem Blickwinkel beleuchtet, ob die Analyse der europäischen Zivilgesellschaft auch neue Perspektiven für die Erforschung sozialer Bewegungen eröffnet.

Vehikel zur Legitimationssteigerung: Die ‚Karriere‘ des Konzepts Zivilgesellschaft

Wer die aktuelle Forschungsliteratur zur Zivilgesellschaft betrachtet, findet eine schier unüberschaubare Vielfalt an Definitionen und Erklärungsansätzen, kaum aber eine allgemein akzeptierte Begriffsbestimmung.³⁸ Noch am verbreitetsten ist – in Anlehnung an eine Definition von John Locke – jene Lesart, welche die civil society als „unabhängige gesellschaftliche Sphäre gegenüber dem Staat“ begreift.³⁹ Die hieran kritisch anknüpfenden Differenzierungen und Modifizierungen füllen indes ganze Regalwände. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass das Konzept Zivilgesellschaft nicht nur gegenwärtig vor dem Hintergrund unterschiedlicher Kulturen, abweichender historischer Erfahrungen, divergierender Forschungsdisziplinen sowie mannigfacher politischer und wissenschaftlicher Erwartungsprojektionen zu sehen ist, sondern dass im Verlauf der Geschichte das Verständnis von Zivilgesellschaft auch einem Bedeutungswandel unterlag. Die Vielschichtigkeit – und oftmals auch

38 Vgl. Micha Brumlik: Was heißt ‚Zivile Gesellschaft‘? Versuch, den Pudding an die Wand zu nageln, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 36 (1991), S. 987–993, sowie grundlegend John Ehrenberg: *Civil Society: The Critical History of an Idea*, New York/London 1999.

39 Zit. nach Hans-Joachim Lauth/Wolfgang Merkel: Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 6/7 (1998), S. 3–12, hier S. 4.

Verwirrung – über die Bedeutung der oft ge- und nicht selten missbrauchten Idee der Zivilgesellschaft und ihre Instrumentalisierung als „politischer Mythos“⁴⁰ lassen es notwendig erscheinen, zunächst die Genese des Begriffs und Konzepts Zivilgesellschaft kurz zu skizzieren.⁴¹

Bis zur Aufklärung war das Verständnis des Begriffs Zivilgesellschaft stark geprägt durch die Interpretation von Aristoteles' Konzept der *koinonia politikè* und Ciceros Vorstellung von der *societas civilis*.⁴² Beiden Ansätzen zufolge bildet die Zivilgesellschaft eine umfassende soziale Dimension und eine Art politischen Verband jenseits der Familie, der durch Gesetze geregelt werden muss. Aristoteles gibt damit der öffentlich-politischen Sphäre den Vorrang gegenüber der häuslich-familiären Sphäre. Es wird dabei keine Abgrenzung zum Staat (bzw. zur Polis) vorgenommen, denn – so auch Cicero – „das Gemeinwesen ist (...) die ‚Sache des Volkes‘“. Das Volk aber, so Cicero weiter, „ist nicht jede Vereinigung von Menschen, die auf jede nur denkbare Weise sich wie eine Herde zusammengeschart hat, sondern der Zusammenschluss einer größeren Menschenzahl, der auf der Grundlage einer Rechtsvereinbarung und einer Interessengemeinschaft erfolgt ist.“⁴³ Diese Auffassung beinhaltet eine stark normative Komponente: Die Mitglieder der Zivilgesellschaft – bei Aristoteles und Cicero die männlichen Vollbürger des jeweiligen Staatswesens – hatten ihre bürgerlichen Pflichten im Gemeinwesen zu erfüllen, ihre Lebensführung tugendhaft zu gestalten und sich dem öffentlichen Wohlergehen unterzuordnen. Dieses auf antiken Maßstäben und Wertvorstellungen beruhende Verständnis von Zivilgesellschaft wurde im Laufe des Mittelalters tradiert und insbesondere auf die Städte, später auch auf den Ständestaat bezogen.⁴⁴ Weiterentwickelt bzw. modifiziert wurde es dergestalt, dass Thomas von Aquin u.a. die *societas civilis* um eine *societas divina* ergänzten. Unverändert blieb jedoch die wechselseitige Verwendbarkeit des Zivilgesellschafts- mit dem Staatsbegriff.

Durch die Jahrhunderte hindurch konnten Staat und Zivilgesellschaft miteinander ausgetauscht und im gleichen Sinn gebraucht werden.⁴⁵ Mit dem Absolutismus und der Aufklärung wird diese Bedeutung jedoch sukzessive in ihr Gegenteil verkehrt.⁴⁶ Staat und Gesell-

40 So Luis Salazar: Vom Gebrauch und Missbrauch des Begriffs Zivilgesellschaft, in: Peter Hengstenberg u.a. (Hg.): Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit, Frankfurt am Main 2000, S. 23–32, hier S. 26.

41 Vgl. grundlegend Jürgen Kocka: Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen; Klaus von Beyme: Zivilgesellschaft – Karriere und Leistung eines Modebegriffs, in: Hildermeier u.a. (Hg.), S. 13–40 und S. 41–55.

42 Vgl. zur Etymologie Manfred Riedel: Bürgerliche Gesellschaft, in: Otto Brunner u.a. (Hg.) Geschichtliche Grundbegriffe 2, Stuttgart 1979, S. 719–800.

43 Marcus Tullius Cicero: Über den Staat, übers. von Walter Sontheimer, Stuttgart 1956, S. 39.

44 Vgl. Jeanette Schade: „Zivilgesellschaft“ – eine vielschichtige Debatte, INEF Report 59 (2002), S. 9f.

45 Das mit der Reformation immer stärker hervortretende Konzept von der Kirche bzw. der Glaubensgemeinschaft als einer selbstständigen Gesellschaft machte jedoch deutlich, dass die Gesellschaft nicht identisch ist mit ihrer politischen Organisation. Siehe hierzu auch Charles Taylor: Die Beschwörung der Civil Society, in: Krzysztof Michalski (Hg.): Europa und die Civil Society, Stuttgart 1991, S. 52–81.

46 Vgl. hierzu jetzt auch differenziert Sven Reichardt: Civil Society. A Concept for Comparative Historical Research, in: Annette Zimmer/Eckhard Priller (Hg.): Future of Civil Society, Wiesbaden 2004, S. 35–55.

schaft gelten nicht länger als identisch, sondern beginnen sich zu verselbstständigen. Der Herrscher beansprucht die alleinige Regentschaft, während die Gesellschaft ihr Recht auf Mitsprache verliert. Seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts wird die Zivilgesellschaft immer stärker als Gegenpol zum Staat verstanden, insbesondere in den absolutistisch regierten Staaten Europas. Vor allem die schottische und die kontinentale Aufklärung im späten 18. Jahrhundert haben einen zentralen Beitrag zur modernen Vorstellung von Zivilgesellschaft geleistet.⁴⁷ Beeinflusst durch die liberalen Strömungen des Bürgertums, bildet die Zivilgesellschaft einen – im neuzeitlichen Verständnis – autonomen sozialen Bereich, der die Privatsphäre und die Kultur ebenso wie die Wirtschaftswelt einbezieht, jedoch vom Politischen abgegrenzt bleibt.

In bewusst utopischer Vision entwickelte sich mit der Zivilgesellschaft die Vorstellung von einer Gemeinschaft, die in persönlicher Freiheit – unter der Herrschaft der Gesetze – lebte, ohne durch kulturelle, soziale, religiöse oder ethnische Unterschiede getrennt zu sein.⁴⁸ Angesichts dieser egalitären Komponente verstand man unter der Zivilgesellschaft auch ein zukünftiges Gesellschaftsmodell, das es dem Bürger ermöglicht, friedlich – oder besser: zivilisiert – zusammenzuleben.⁴⁹ Dem sich herausbildenden Vereinswesen kommt dabei ein ebenso konstitutiver Charakter zu wie dem Bildungswesen.⁵⁰ Wie Lothar Gall betont, war es insbesondere die „Kultur, die allgemeine Bildung“, die „eine Gemeinschaft der Freien und Gleichen“, für die „gleichberechtigten Bürger zunächst in ihrem Reich, dann aber mit Notwendigkeit immer weiter über dieses hinaus“ schaffte.⁵¹ So wurde immer stärker eine Durchdringung des politischen Raumes angestrebt und dieser mit der Forderung nach größerer demokratischer Repräsentation und Partizipation konfrontiert bzw. der Schutz vor staatlicher Willkür eingefordert. Locke sprach in diesem Kontext von „civil government“, Kant von der „bürgerlichen Gesellschaft“, Rousseau vom „état civil“, Tocqueville von „société civile“ und alle meinten – ungeachtet beträchtlicher Interpretationsunterschiede – eine zivilisierte Gesellschaft, die bestimmten Regeln folgt und somit eine Ordnung politisch aktiver Bürger bildet.

47 Vgl. hier insbesondere die aus dem Jahre 1767 stammende Publikation des schottischen Priesters und Moralphilosophen Adam Ferguson: *Essay on the History of Civil Society*, in welcher der Zivilgesellschaftsbegriff erstmals erörtert wird.

48 Diese utopische Version von einer zukünftigen Zivilisation, in der „die Menschen als mündige Bürger friedlich zusammen leben würden“, sieht die „Privatpersonen in ihren Familien und als Bürger in der Öffentlichkeit, selbständig und frei, kooperierend, unter der Herrschaft des Rechts, aber ohne Gängelung durch den Obrigkeitsstaat, mit Toleranz für kulturelle, religiöse und ethnische Vielfalt, aber ohne allzu große soziale Ungleichheit, jedenfalls ohne ständische Ungleichheit herkömmlicher Art“. So Jürgen Kocka: *Zivilgesellschaft in historischer Perspektive*, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 2 (2003), S. 29–37, hier S. 30.

49 In diesem Zusammenhang wurde die Idee der Zivilgesellschaft auch als ein dynamischer Prozess verstanden, der die europäische Welt von der Gesellschaftsbildung in nicht-europäischen Kulturen abgrenzte. Besonderen Niederschlag fand dies in Werten wie Bildung, Erziehung und Fleiß.

50 Vgl. etwa Stefan-Ludwig Hoffmann: *Geselligkeit und Demokratie: Vereine und zivile Gesellschaft im transnationalen Vergleich, 1750–1914*, Göttingen 2003.

51 Lothar Gall: *Bürgertum in Deutschland*, Berlin 2000, S. 196.

Mit der sich herausbildenden bürgerlichen Gesellschaft verlor der Terminus Zivilgesellschaft im Verlauf des 19. Jahrhunderts jedoch an Bedeutung. Der Zivilgesellschaftsbegriff wurde zunehmend zu Gunsten des Terminus *Bürgergesellschaft* zurückgestellt und das Konzept wegen seines anti-politischen und bürgerlichen Blickwinkels kritisiert – am schärfsten wohl durch Hegel, später durch Karl Marx.⁵² In dieser Zeitphase ließ sich die Zivilgesellschaft nie von ihrer Bindung an die bürgerliche Gesellschaft trennen. Debatten über die Zivilgesellschaft konzentrierten sich vor dem Hintergrund von Industrialisierung und Klassenkampf fortan hauptsächlich auf ihr liberales Konzept und dessen Kritik durch den Sozialismus bzw. Marxismus. Die Fronten verliefen dabei nicht mehr zwischen Staat und Gesellschaft, sondern durch die Gesellschaft selbst.⁵³ In dieser Tradition marxistischer Kritik an der Bürgergesellschaft stehen auch die Schriften Antonio Gramscis aus den 1930er Jahren, in denen der Kampf um kulturelle Hegemonie betont und – als Voraussetzung für politische Herrschaft – in die Zivilgesellschaft verlagert wurde.⁵⁴

Erst seit der Mitte des 20. Jahrhunderts ging man wieder allmählich dazu über, der Zivilgesellschaft eine vermittelnde Rolle zwischen staatlichem und gesellschaftlichem Bereich zuzusprechen. Unvermindert blieb aber die Zivilgesellschaft eine Randerscheinung wissenschaftlicher und öffentlicher Diskussion. Erst die politischen Veränderungen der ausgehenden 1980er Jahre in Lateinamerika⁵⁵ sowie in Mittel- und Osteuropa,⁵⁶ durch die Diktatur und Totalitarismus überwunden wurden, brachten die Zivilgesellschaft in das Zentrum öffentlicher Debatten zurück.⁵⁷ Standen lange Zeit die formalen institutionellen Vorgaben beim Aufbau demokratischer Strukturen im Mittelpunkt, so erhielt die Debatte über die Bedeutung einer engagierten, den institutionellen Rahmen abstützenden Gesellschaft nach 1989 neuen Schub. Sowohl in Lateinamerika als auch in Mittel- und Osteuropa wurde der Zivilgesellschaft die Durchsetzung von Wertvorstellungen wie Gewaltlosigkeit, Menschenwürde, Toleranz und Demokratie zugeschrieben. Damit wird sie als ein gegenüber dem Staat abgegrenzter, geschützter Bereich und als notwendiges Korrelat demokratischer Emanzipation gesehen.⁵⁸

52 Unverändert – wenngleich nur in begrenztem Umfang – dient der Zivilgesellschaftsbegriff aber auch als Rahmen für visionäre Konzeptionen, etwa für Elemente gesellschaftlicher Selbstorganisation, für Menschenrechte, Modernisierung und Säkularisierung.

53 Vgl. zur Modifizierung dieser These Nancy Bermeo/Philip Nord (Hg.): *Civil Society before democracy. Lessons from Nineteenth-Century Europe*, Lanham et al. 2000.

54 Vgl. zur Einordnung Gramscis Jean L. Cohen/Andrew Arato: *Civil Society and Political Theory*, 1999, S. 142–174 sowie Sabine Kebir: *Gramscis Zivilgesellschaft. Alltag, Ökonomie, Kultur, Politik*, Hamburg 1991.

55 Vgl. grundlegend zur Zivilgesellschaft in Lateinamerika: *European Economic and Social Committee: Civil Society in Latin America and the Caribbean*, Brussels 1999.

56 Vgl. mit Blick auf Osteuropa Elke Fein/Sven Matzke: *Zivilgesellschaft. Konzept und Bedeutung für die Transformation in Osteuropa*, Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Heft 7 (1997).

57 Vgl. Kocka: *Zivilgesellschaft als historisches Problem*, S. 18.

58 Vgl. Günther Ammon/Michael Hartmaier (Hg.): *Zivilgesellschaft und Staat in Europa. Ein Spannungsfeld im Wandel*, Baden-Baden 2001.

Die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft bei den erfolgreichen Transformationsprozessen in Lateinamerika sowie in Mittel- und Osteuropa wurde seit den 1990er Jahren auch in den westeuropäischen Gesellschaften verstärkt wahrgenommen.⁵⁹ Da man der Entwicklung des Sozial- und Wohlfahrtsstaats mit wachsender Skepsis gegenüberstand – da dieser durch Liberalisierungs- und Globalisierungsprozesse an die Grenzen seiner Steuerungsfähigkeit und Belastbarkeit gestoßen und grundsätzlich in Frage gestellt schien – wurde die Zivilgesellschaft hier als ein Korrelat betrachtet, das überforderte staatliche Institutionen entlasten konnte.⁶⁰ Seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre gewann der zunehmend positiv konnotierte Begriff Zivilgesellschaft schließlich durch seine antibürokratischen und antizentralistischen Effekte auch für ‚transnationale Gebilde‘ Attraktivität.

Vor dem Hintergrund dieser Begriffsentwicklung und der divergierenden historischen Konzepte von Zivilgesellschaft, die in der einen oder anderen Form bis in das heutige Begriffsverständnis hineinwirken, lassen sich in der gegenwärtigen Diskussion vier theoretische Zugänge zur Zivilgesellschaft unterscheiden: ein liberaler, ein kommunitaristischer, ein radikaldemokratischer und ein diskursiver Ansatz.⁶¹

Im *liberalen* Verständnis (Dahrendorf, Rawls) dient die Zivilgesellschaft als Raum für eine selbstbestimmte pluralistische, liberal-demokratische Gesellschaft, welche strikt vom Staat – aber nicht von der Wirtschaft – getrennt ist und welche nicht nur durch ihre Institutionen, sondern auch durch ihre Werte und Mentalitäten geprägt wird.⁶² Das Hauptziel der Zivilgesellschaft ist es, die Bürgerrechte des Individuums und die liberalen Grundsätze innerhalb einer pluralistischen Gesellschaft zu schützen und die Selbstregulierung der individuellen und kollektiven Akteure zu garantieren. Die Rolle des Staates bleibt hingegen darauf begrenzt, den Rahmen für die Handlungen seiner Bürger zu definieren.

In *kommunitaristischer* Interpretation (Walzer, Etzioni, Taylor) dient die Zivilgesellschaft als Beschreibung für unabhängige und organisierte Gruppen, die ein Netzwerk zwischen Individuum und Staat bilden. Dieses Netzwerk sorgt für die Integration des Einzelnen in die Gesellschaft und basiert auf gemeinsamen Werten und einem kollektiven Selbstbewusstsein, welches von der Mehrheit der Bevölkerung geteilt wird. Die Zivilgesellschaft strebt allgemeines Wohlergehen an, dem das Individuum untergeordnet ist.⁶³

Eine *radikaldemokratische* oder auch republikanische Diktion (Tocqueville/Rödel) der Zivilgesellschaft zielt insbesondere auf die Aktivierung des Bürgers bzw. einer politisch akti-

59 Vgl. demgegenüber aber Ansgar Klein: Der Diskurs der Zivilgesellschaft, Opladen 2001, der die Eigenständigkeit und Traditionslinien der ‚westlichen‘ Zivilgesellschafts-Debatte betont.

60 Dies um so mehr, da in zahlreichen Mitgliedstaaten der EU auch eine allgemeine ‚Parteiverdrossenheit‘ und deutlich rückläufige Mitgliederzahlen der Parteien zu beobachten sind.

61 Vgl. Emil Brix: Zivilgesellschaft als Begriff und theoretisches Konzept, in: SWS-Rundschau 2 (1999), S. 120–128, hier S. 124–125; Edwards Shils: Was ist eine *Civil Society*?, in: Krzysztof Michalski (Hg.): Europa und die civil society, Castegandolfo Gespräche 1989, Stuttgart 1991, S. 13–51; Arnd Bauerkämper: Einleitung: Die Praxis der Zivilgesellschaft, in: ders. (Hg.): Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure, Handeln und Strukturen im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main/New York 2003, S. 7–30, hier S. 12–13; Arpad Sölter: Zivilgesellschaft als demokratietheoretisches Konzept, in: Jahrbuch für Politik 3 (1993), S. 145–180.

62 Vgl. Kocka: Zivilgesellschaft als historisches Problem, S. 19.

63 Vgl. grundlegend Michael Walzer: Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie, Berlin 1992.

ven Gesellschaft. Statt als stumme Klientel in repräsentativen Systemen sich nur bei Wahlen zu Worte zu melden, soll sich die aktive Bürgerschaft bei politischen Entscheidungen beteiligen. Kommunikationsfähig im Sinne einer konfliktfähigen, aber friedlichen Auseinandersetzung zielt die radikaldemokratische Sichtweise vor allem auf die autonom-partizipatorische Handlungsfähigkeit der Zivilgesellschaft als Unterbau der Demokratie⁶⁴ bzw. in letzter Instanz auf das Projekt der Verwirklichung einer autonomen Gesellschaft mit demokratischer Selbstregierung.⁶⁵

Einen vierten Zugang bildet die *Diskurstheorie* (Arato, Cohen, Habermas), die oftmals als Bindeglied zwischen Kommunitarismus und Liberalismus verstanden wird. Dieser Ansatz basiert auf einem Modell der Kommunikation und Information zwischen den unterschiedlichen Teilen der Gesellschaft. Demzufolge agiert die Zivilgesellschaft zwischen Staat und Wirtschaft und dient dazu, Interaktion herzustellen, indem sie allgemeine politische Informationen in Kritikpunkte oder konkrete Handlungsvorschläge umsetzt. Dabei formuliert sie eigene Standpunkte, kritische Auseinandersetzungen und Lösungen zu bestimmten Problemen, die dann an den Staat herangetragen bzw. in das politische System hinein transportiert werden. Von entscheidender Bedeutung sind indes weniger die Inhalte als vielmehr die durch den wechselseitigen Dialog entstehenden sozialen Räume oder – so Habermas – die „problemlösenden Diskurse zu Fragen allgemeinen Interesses im Rahmen veranstalteter Öffentlichkeiten“.⁶⁶

Angesichts dieser unterschiedlichen Konzepte soll den folgenden Ausführungen zur europäischen Zivilgesellschaft eine weite Begriffsdefinition zugrunde gelegt werden. Zivilgesellschaft wird zunächst als die Summe aller organisierten Strukturen innerhalb einer Gesellschaft verstanden, die weder zum Staat selbst gehören noch vom Staat abhängig sind. Da diese Definition jedoch nichts über das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Marktkräften besagt, soll die Begriffsbestimmung dahingehend ausgeweitet werden, dass die Zivilgesellschaft einen Bereich abdeckt, der weder durch den Staat noch durch die Marktkräfte beansprucht wird. Die kürzeste Definition ist demnach eine doppelte Verneinung: Zivilgesellschaft ist weder Staat noch Markt. Gemeint ist bei dieser Definition von Zivilgesellschaft eine politische Öffentlichkeit, die nicht staatlich organisiert ist und auch nicht primär den wirtschaftlichen Eigennutz, sondern die aktive politisch-soziale Mitwirkung am Gemeinwesen jenseits von Staat und Markt im Blick hat, indem sie Netzwerke aufbaut und an einem offenen demokratischen Diskurs partizipiert.⁶⁷ Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Zivilgesellschaft streng von Staat und Wirtschaft getrennt sein muss. Im Gegenteil: Es kann sogar argumentiert werden, dass Zivilgesellschaft auf einen demokratischen Staat und dessen formalen Gesetzesapparat⁶⁸ ebenso angewiesen ist wie eine Marktwirtschaft für die volle Entwicklung

64 Vgl. Emmanuel Richter: *Das republikanische Europa. Aspekte einer nachholenden Zivilisierung*, Opladen 1999.

65 Vgl. Ulrich Rödel/Günther Frankenberg/Helmut Dubiel: *Die demokratische Frage*, Frankfurt am Main 1989, S. 124.

66 Habermas: *Faktizität*, S. 443. So aber auch Gerard Delanty: *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*, New York 1995.

67 Vgl. Kocka: *Zivilgesellschaft als historisches Problem*, S. 22, 23, 26.

68 Vgl. hierzu Bauerkämper, S. 18; Brix, S. 126.

einer Zivilgesellschaft erforderlich ist. Die Formierung von zivilgesellschaftlichen Strukturen wird durch eine entwickelte Marktwirtschaft zumindest erleichtert, wenn nicht gar erst ermöglicht. „Fehlt die für funktionierende Marktwirtschaften typische Dezentralisation von Entscheidungen und Macht“, so Jürgen Kocka, „hat die Zivilgesellschaft schlechte Chancen“. ⁶⁹

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangsüberlegungen wird die Zivilgesellschaft sowohl als eigene Instanz wie auch als Vermittler zwischen Gesellschaft und Staat bzw. Wirtschaft betrachtet. Aus normativer Perspektive besehen, muss eine Zivilgesellschaft dabei folgenden Kriterien gerecht werden, um eine solche vermittelnde Position auszufüllen: Sie muss ein pluralistisches Gesellschaftsmodell akzeptieren, sie sollte auf gegenseitiges Vertrauen und friedlichen Konfliktlösungsmechanismen basieren und zudem die Fähigkeiten besitzen, mit anderen zu kooperieren und sich selbst zu organisieren. ⁷⁰ Wenn man von diesen allgemeinen Kriterien ausgeht, kann die Zivilgesellschaft innerhalb einer demokratischen, von rechtsstaatlichen Gesetzen bestimmten Gesellschaft eine Vielzahl an Funktionen erfüllen. Deren wichtigste ist: politische oder soziale Probleme zu erkennen, zu benennen und Lösungen vorzuschlagen. Damit verbunden ist eine Vermittlungsposition zwischen Privatsphäre und Staat bzw. Wirtschaft – die sich aber auch zur Alternativinstanz entwickeln kann. Zivilgesellschaft kann demzufolge auch als ein „Netzwerk von Organisationen und informellen Zusammenhängen [definiert werden], das geeignet ist, als Widerlager und Widerpart gegenüber dem jeweiligen Staatsapparat aufzutreten“. ⁷¹ Dieser Ansatz impliziert eine unabhängige Selbstorganisation, nicht aber notwendigerweise Opposition. Vielmehr dient die Zivilgesellschaft als eine Informationsbörse oder als Seismograph, der anstehende Probleme und drohende Krisen, aber auch mögliche Lösungswege aufzeigt. ⁷²

Auch die Werte und Ziele, an denen politische Entscheidungen sich messen, werden in der Zivilgesellschaft formuliert. ⁷³ Die Initiativen der Zivilgesellschaft sind dem Staat aber nicht nur – im Sinne der Systemtheorie – auf der Seite der ‚inputs‘ vorgelagert, sie wirken auch als ‚outputs‘ bei der Umsetzung und Vermittlung von Entscheidungen mit. Es besteht demzufolge die Erwartung, dass die Zivilgesellschaft als sozialisierende Instanz dazu beiträgt, Unterstützung für das politische System und Beteiligung an seinen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zu mobilisieren.

Eine zentrale Konfliktlinie bei der Definition des Zivilgesellschaftsbegriffs verläuft entlang der Streitfrage, ob ausschließlich Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organisations – NGOs) die Zivilgesellschaft bilden. ⁷⁴ Wenn man bei der oben angeführten

69 Kocka: Zivilgesellschaft als historisches Problem, S. 23.

70 Vgl. Bauerkämper, S. 9; Ammon/Hartmeier, S. 7; Salazar, S. 30.

71 So Reinhart Kößler/Henning Melber: Chancen internationaler Zivilgesellschaft, Frankfurt am Main 1993, S. 93, die dezidiert zwischen Zivilgesellschaft und Bürgergesellschaft differenzieren.

72 Vgl. Tilman Evers: Bürgergesellschaft – Ideal und Alltag, in: *Maecenata Actuell* 26 (2001), S. 4–10, hier S. 6.

73 Vgl. grundlegend zu diesem Aspekt sowie zur Interdependenz von *civic culture* und *civil society* Gabriel A. Almond/Sidney Verba: *The Civic Culture*, Princeton 1963.

74 Landläufigen Definitionen zufolge gelten NGOs als formalisierte, nicht profitorientierte und auf Dauer angelegte private Zusammenschlüsse von Personen, die sich im öffentlichen Raum, aber ohne staat-

Definition ansetzt, ist es möglich, die Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft auch auf jene Organisationen auszudehnen, die demokratisch strukturiert sind und organisierte Interessen innerhalb der Gesellschaft vertreten. Das umfasst sowohl die NGOs als auch Sozialpartner, Gewerkschaften, Berufsverbände und unterschiedlichste Interessengruppen, so zum Beispiel Verbrauchervertretungen, Jugend- und Familienorganisationen sowie auch Kirchen.⁷⁵ Ferner zählen auch Vereine und Verbände dazu, soweit es in ihren jeweiligen Tätigkeiten um Belange der Allgemeinheit geht.⁷⁶ Zivilgesellschaft meint demnach also die Vielfalt an organisierten Initiativen und Einrichtungen, in denen sich interessierte und engagierte Menschen frei organisieren, über politische und soziale Belange der Gesellschaft diskutieren und Lösungen für aktuelle gesellschaftliche Probleme entwerfen, um so als Mittler oder Alternativinstanz zwischen öffentlicher Gewalt, Markt und Bürgern aufzutreten.⁷⁷

Die Idee der *civil society* in der EU: Zivilgesellschaftliche Entwicklungen seit 1945

Wie können diese allgemeinen Überlegungen zur Zivilgesellschaft auf die Europäische Union bezogen werden? Mit der Europäischen Union hat sich – so das Ergebnis politikwissenschaftlicher, juristischer und geschichtswissenschaftlicher Forschung – ein Mehrebenensystem *sui generis* herausgebildet,⁷⁸ das in staatsanaloger Form in immer mehr Politikberei-

lichen Auftrag und ohne Anspruch auf unmittelbare Teilhabe an der staatlichen Macht, für das Allgemeinwohl einsetzen.

75 Vgl. Andreas Nölke: Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik. Auf dem Weg zu einer ‚Internationalen Zivilgesellschaft‘?, in: ders. (Hg.): Internationale Zivilgesellschaft, Leipzig 1997, S. 7–11, hier S. 7. Gerade aber die Einordnung der Kirchen zeigt wie problematisch eine Abgrenzung ist. Kirchen sind als Bestandteil der Zivilgesellschaft umstritten, da sie weder Bürgervereine sind noch über eine direkte demokratische Legitimation verfügen. Gemeinnützig wirkende religiöse Vereine erfüllen hingegen das Zugehörigkeitskriterium. Problematisch erweist sich bei diesem Definitionsansatz auch die Rolle von politischen Parteien, die nicht der Zivilgesellschaft zugezählt werden, aber – wie etwa im Fall der deutschen Grünen – eine enge Verbindungslinie zur bzw. sogar eine Verzahnung mit der Zivilgesellschaft aufweisen. Vgl. des Weiteren zur Diskussion um die Zugehörigkeit der Familie zur Zivilgesellschaft Ansgar Klein: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung, Opladen 2001 sowie zum Aspekt der nicht-organisierten Zivilgesellschaft Detlef Pollack: Zivilgesellschaft und Staat in der Demokratie, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2 (2003), S. 46–58, hier S. 49.

76 Auch wenn Grenzen fließend sind, lässt sich nicht jede ehrenamtliche Tätigkeit in einem Verein dem Feld der politischen Öffentlichkeit zu ordnen. Zahlreiche Bürger engagieren sich in Bereichen wie Sport und Gesundheit, die eher der privaten Lebensführung zuzurechnen sind.

77 Vgl. hierzu und zum vorangegangenen auch Hans-Joachim Lauth/Wolfgang Merkel: Zivilgesellschaft und Transformation. Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1 (1997), S. 12–34.

78 Vgl. zu den einzelnen Disziplinen grundsätzlich Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (Hg.): Theorien europäischer Integration, Opladen 2001. Vgl. zur ‚*sui-generis*‘ Diskussion Markus Jachtenfuchs: Die Europäische Union – ein Gebilde *sui generis*?, in: Klaus-Dieter Wolf (Hg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, 1997, S. 15–35.

chen Entscheidungen trifft,⁷⁹ die für die politischen Systeme der einzelnen Mitgliedstaaten verbindliche Rechtskraft entfalten.⁸⁰ In der Zeitspanne zwischen dem Inkrafttreten der Montanunion (1952) und dem Nizzaer Vertrag (2002) ist eine zunehmende Ausdehnung der in der EU behandelten Politikfelder festzustellen. Der Rat der EU hat als Folge der sektoriellen Differenzierung eine politikbereichsspezifische Segmentierung seiner Fachministerräte erfahren. Kam die EWG 1958 mit nur vier verschiedenen Ratsformaten aus, so beanspruchte die Politikfeldbreite der EG/EU gegen Ende des 20. Jahrhunderts 24 verschiedene Ratszusammensetzungen.⁸¹ Der Europäischen Union wird somit von den Mitgliedstaaten eine Regelungsbreite⁸² in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zugestanden, die derjenigen der Mitgliedstaaten weitgehend gleicht.

Grundlage für die Kompetenzen der EU-Institutionen ist eine doppelte Legitimität: Sie basiert zum einen auf den Mitgliedstaaten und ihren aus Wahlen hervorgegangenen Regierungen; zum anderen auf dem von den Bürgerinnen und Bürgern der EU-Mitgliedstaaten seit 1979 direkt gewählten Europäischen Parlament. Demzufolge ist der Rat der EU mittelbar über die mitgliedstaatlichen Regierungen und das EP unmittelbar aufgrund direkter Wahlen legitimiert. Im Namen der Völker (EP) und der Staaten (Rat) trifft die Europäische Union so verbindliche Entscheidungen. Da die Legitimität der handelnden Akteure im Rat jedoch nur eine indirekte ist (da sie mittelbar von der nationalstaatlichen Ebene abgeleitet ist) und die Exekutiven der Nationalstaaten bestimmende Akteure sind (da der Einfluss nationaler Parlamente äußerst gering ist), sieht sich die Europäische Union mit hohen Erwartungen an unmittelbar legitimierte Organe konfrontiert, für die das Europäische Parlament als Adressat steht.

Die Rückkopplung des Europäischen Parlaments an die Bevölkerung und die Interaktion mit den Bürgern bleibt jedoch defizitär. Der über die Medien vermittelte Bekanntheitsgrad des Europäischen Parlaments lag im Jahre 2000 bei durchschnittlich 60 % aller Bürger. Die Beteiligung an den sechsten Direktwahlen des EP im Juni 2004 betrug sogar nur 45,3 % –

79 Die Ausweitung der Politikfelder lässt sich neben einer funktionalen Logik (s.o.) auch mit wachsenden Ansprüchen an staatliche Leistungen erklären, die sich in einer rapiden Expansion des Wohlfahrts- und Dienstleistungsstaates niederschlagen. Angesichts begrenzt verfügbarer (national-)staatlicher Ressourcen können diese jedoch nicht mehr allein im nationalen Kontext erbracht werden, so dass eine verstärkte Verschmelzung von Handlungsinstrumenten im zwischenstaatlichen (EG/EU-)Raum, aber auch eine Öffnung zum Weltmarkt, sich als Lösung aufdrängt. Um ihre Staaten funktionsfähig zu erhalten, verknüpfen die Staats- und Regierungschefs der westeuropäischen Staaten in zunehmendem Maße staatliche und quasi-staatliche Handlungs- und Steuerungsinstrumente, die teils in der Verfügungsgewalt der Mitgliedstaaten und teils in derjenigen der EU/EG-Organen liegen. Vgl. zu dieser Argumentation klassisch Alan Milward: *The European Rescue of the Nation State*, London, 1992.

80 Vgl. grundlegend zur EG/EU Wolfgang Wessels: *Das politische System der Europäischen Union*, in: Wolfgang Ismayr (Hg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen 32002, S. 779–817.

81 Das Wachstum an primärrechtlich fundierten Zuständigkeitserweiterungen spiegelt sich auch in der Zahl der Generaldirektionen der Kommission, bei der im Vergleichszeitraum ein Zuwachs von 9 auf 24 zu verzeichnen ist sowie eine Zunahme der Informationsgewinnungs-, Bewertungs- und Verteilungsagenturen von 2 im Jahre 1975 auf 15 zum Ende des Jahres 2003. Weitere Agenturen wurden während des Europäischen Rats von Rom im Dezember 2003 festgelegt.

82 Vgl. zum Begriff: Hans-Peter Ipsen: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, S. 66.

der bisher geringste Wert aller Europawahlen, deutlich unterhalb der durchschnittlichen Wahlbeteiligung nationaler Parlamente. Da sich zudem weder eine europäische Identität noch ein europäischer Kommunikationsraum herausgebildet hat, die sich auf mehr als auf Teile einer europäischen Elite oder ‚Technokratie‘ erstrecken, mangelt es der EU offenkundig an einer bürgernahen Verankerung. Hauptmangel ist demnach die fehlende Partizipation der Bürger am politischen Leben.⁸³ Das Demokratiedefizit wird dabei umso brisanter, je mehr Souveränität auf die europäische Ebene verlagert wird.

Vor diesem Hintergrund werden beträchtliche Hoffnungen auf eine Europäisierung der Zivilgesellschaft bzw. die Formierung einer europäischen Zivilgesellschaft gesetzt, die eine engere Verbindung zwischen nationaler und europäischer Ebene herstellt und die Bürger enger an die Europäische Union bindet.⁸⁴ Unter Europäisierung der Zivilgesellschaft ist dabei die verstärkte Orientierung nationaler Akteure auf die europäische Ebene gemeint, während die Formierung einer europäischen Zivilgesellschaft die Entwicklung neuer Strukturen auf europäischer Ebene – hier verstanden als die Ebene der 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union – in den Mittelpunkt rückt.⁸⁵

Den Annahmen der Diskurstheorie folgend wird von den zivilgesellschaftlichen Akteuren erwartet, einen eigenen Bereich europäischer Kommunikation herzustellen, der zur Entwicklung eines öffentlichen europäischen Raumes und einer europäischen Identität führen kann.⁸⁶ Entsprechend dieser Gedankenfigur soll die Formierung einer europäisierten bzw. europäischen Zivilgesellschaft dazu beitragen, den oft zitierten demokratischen Mangel der EU zu beheben, indem – in Ergänzung zur repräsentativen Bürgerbeteiligung über das Europäische Parlament – eine alternative Form bürgerlicher Partizipation entsteht.

Die Europaverbände als Nukleus einer europäischen Zivilgesellschaft in den 1940er Jahren

Obwohl von der Forschung zur Zivilgesellschaft bisher kaum berücksichtigt, konnten zivilgesellschaftliche Gruppen die bisher wohl größte Bedeutung in der unmittelbaren Nach-

83 Dieser letzte Punkt steht auch im Zentrum der Ausführungen des französischen Publizisten und Philosophen Étienne Balibar: Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen, Hamburg 2003. Balibar geht es vor allem darum, Europa – bzw. die Europäische Union – als *res publica* seiner Bürger zu verankern, weshalb er auf den antiken Begriff des *demos*, der in der *polis* zusammengefassten Volksgemeinde, zurückgreift.

84 Vgl. exemplarisch Emanuel Richter: Die europäische Zivilgesellschaft, in: Klaus-Dieter Wolf (Hg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 37–62, hier S. 38. Richter sieht das Potential für eine zivilgesellschaftliche Basis der EU insbesondere in den Regionen.

85 Aber auch Europäisierungsprozesse können den Beteiligungsdrang national ausgerichteter zivilgesellschaftlicher Gruppen steigern und zu einer Verschmelzung von nationalen und supranationalen Strukturen führen. Vgl. zu dieser Definition: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag: The European Union and Member States: analysing two arenas over time, in: dies. (Hg.): Fifteen into one? The European Union and its member states, Manchester 2003, S. 3–28, hier S. 5f.

86 Vgl. zur dieser Kausalkette allgemein Bauerkämper, S. 14.

kriegszeit entfalteteten. In den 1940er und 1950er Jahren entstanden zahlreiche Initiativen, in denen sich zivilgesellschaftlich inspirierte Bewegungen für eine Einigung des zerrissenen europäischen Kontinents einsetzten. Insbesondere in den Jahren 1946 und 1947 sprossen Europa-Gruppen „wie Pilze aus dem Boden“ – in Deutschland so zahlreich, dass „Beamten und Offizieren der Besatzungsbehörden schier der Überblick verloren zu gehen drohte“. ⁸⁷ Die Europa-Gruppen versuchten die tiefe Kluft zwischen den europäischen Nationalstaaten zu schließen und neue Perspektiven für Europa zu entwickeln. Nur gemeinsame Anstrengungen – so die einhellige Überzeugung – konnten dem zerstörten Kontinent wieder aufhelfen. Dazu sei die Übertragung von nationalstaatlichen Kompetenzen auf neue, zwischenstaatlich angesiedelte Organe unerlässlich, die dann zur Formierung eines europäischen Staatenbundes (Unionisten) oder gar einer europäischen Föderation (Föderalisten) führen werde. Um dieses Ziel zu erreichen, versuchten die Europa-Bewegungen einerseits auf die Regierungen einzuwirken. Sie setzten aber auch auf die Mobilisierung der Bevölkerung(en) durch Information und Werbekampagnen, gemeinsame Symbole und spektakuläre öffentlichkeitswirksame Aktionen – am prominentesten wohl das Niederreißen von Schlagbäumen.

Die Initiativen fußten auf den einzelnen Europavereinigungen, die ihrerseits wiederum vor allem aus den Widerstandsgruppen des Zweiten Weltkriegs hervorgegangen waren. Noch während des Krieges hatte sich insbesondere in den nicht-okkupierten Staaten Europas wie der Schweiz und Großbritannien eine Reihe von Organisationen gebildet, die sich offen zur europäischen Einheit bekannten. Eine der frühesten und bedeutendsten dieser Vereinigungen war die 1934 gegründete schweizerische *Europa-Union*, ⁸⁸ die aus einer Abspaltung der *Panuropa-Union* Coudenhove-Kalergis entstanden war. ⁸⁹ Als sich 1944 im befreiten Paris führende Persönlichkeiten europäischer Widerstandsbewegungen trafen, erwuchs diese Zusammenkunft zur Keimzelle zahlreicher weiterer Europa-Projekte. Ein dichtes Netz von Europagruppen, Diskussionszirkeln und publizistischen Organen breitete sich in der Folge „in fast allen größeren Städten“ des Kontinents aus. ⁹⁰ Angesichts dieser Entwicklung wurde der Koordinierungsbedarf seit Herbst 1946 zunehmend größer. ⁹¹ In Hertenstein am Vierwaldstätter See wurde ein zwölf Punkte umfassendes Grundsatzprogramm verabschiedet. Im Zentrum dieses Manifestes standen der Zusammenschluss der einzelnen Gruppen und die Bildung eines europäischen Dachverbandes von 31 föderalistischen Bewegungen aus zwölf Ländern sowie das Konzept eines Gesamteuropas, das im Konzert der Weltmächte die Rolle

87 So Frank Niess: Die europäische Idee. Aus dem Geist des Widerstands, Frankfurt am Main 2001, S. 95.

88 Vgl. hierzu die grundlegende Quellenedition von Walter Lipgens (Hg.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939–1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn 1986, S. 39.

89 Vgl. zu Coudenhove-Kalergi und seiner Bedeutung für den europäischen Integrationsprozess Martin Posselt: Richard Coudenhove-Kalergi und die Europäische Parlamentarier-Union. Die parlamentarische Bewegung für eine „Europäische Konstituante“ (1946–1952), (Diss.), Graz 1987.

90 Walter Lipgens: Die Anfänge der Europäischen Einigungspolitik 1945–1950, Erster Teil: 1945–1947, Stuttgart 1977, S. 641.

91 Vgl. Curt Gasteyer: Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945–1990. Eine Darstellung und Dokumentation über das Europa der Nachkriegszeit, Bonn ²1991, S. 26.

einer neutralen *Dritten Kraft* einnehmen sollte.⁹² Bereits auf einem nachfolgenden Treffen der Europaverbände Ende August 1947 in Montreux wurde als gemeinsames Organ der einzelnen Gruppen – die sich in ihren Leitbildern durchaus stark unterschieden, denen aber der föderalistische Gedanke gemeinsames Bindeglied war – die UEF, die *Union Européenne des Fédéralists*, gegründet.⁹³

Woher stammten diese Befürworter der europäischen Integration? Jenseits der weltpolitischen ‚Großwetterlage‘ waren die Anhänger des Europa-Gedankens in der zweiten Hälfte der 1940er Jahre von einer ausgesprochenen Heterogenität gekennzeichnet. Wilfried Loth sieht „alte Paneuropäer, die an die Aktivitäten der 20er Jahre anknüpften“ neben „Vertreter[n] einer jungen Generation, die in der Einigung Europas die Chance zu einem unbelasteten Neuanfang deutscher Politik“ sahen. Er macht „Anhänger eines sozialistischen Europas der Dritten Kraft und Anwälte einer Verteidigung des Westens gegen die kommunistische Gefahr“ aus und erkennt „idealistische Visionäre“ wie „handfeste Realpolitiker“.⁹⁴ Institutionell finden sich im Kreis der Personen, die sich die europäische Idee zu Eigen machten, neben den Regierungsvertretern und Parlamentariern vor allem die politischen Europaverbände.⁹⁵

Als die Politik der USA im Frühjahr 1947 endgültig von der Tolerierung zur Eindämmung sowjetischer Machtpolitik überging und in Konsequenz dessen die europäische Einigung offen befürwortete, erhielten die Aussichten auf einen Integrationsschub neue Impulse.⁹⁶ Geplant wurde, die bis dahin unverbunden nebeneinander, zum Teil auch gegeneinander agierenden Integrationsbefürworter – in Form von Regierungen, Parlamentariern und Verbänden – näher zusammen zu führen. Wesentlichen Druck auf diese Entwicklung übten die Europaverbände aus, die „grass-root-artig, spontan entstanden waren, ohne jede zentrale Leitung“. Infolge der Koordination der UEF agierten die einzelnen Gruppen zielgerichteter und gewannen „nach und nach die Dimension einer Massenbewegung mit multinationaler Basis“.⁹⁷ Zur Mitte des Jahres 1947 konnte die UEF mehr als 150.000 Mitglieder auf einer „wirklich transnationalen Basis“ zählen. Damit hatte das Wirken der Europaverbände allerdings seinen Zenit erreicht. Bereits zwei Jahre später, „gegen Ende 1949 begann die breitere politische Kampagne für eine demokratische, supranationale europäische Ordnung an Kraft zu verlieren“.⁹⁸

92 Vgl. Wilfried Loth: *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1937–1957*, Göttingen 1990, S. 32.

93 Vgl. zusammenfassend zu den weiteren Europa-Dachverbänden und zur Konkurrenz der Organisationen untereinander Brunn, S. 52–63.

94 Wilfried Loth: *Die Europa-Bewegung in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Integration 1* (1990), S. 21–29, hier S. 21.

95 Vgl. Wilhelm Cornides: *Das Projekt einer Europäischen Versammlung*, in: *Europa-Archiv 7* (1949), S. 2011.

96 Vgl. zur Rolle der USA im europäischen Einigungsprozess vor allem Gérard Bossuat: *L'Europe occidentale à l'heure américaine (Plan Marshall et unité européenne) 1944–1952*, Bruxelles 1992.

97 Niess, S. 90.

98 So Alan Hick: *Die Union Europäischer Föderalisten (UEF)*, in: Wilfried Loth (Hg.): *Die Anfänge der europäischen Integration 1945–1950*, Bonn 1990, S. 191–196, hier S. 193 und S. 194.

Von da an traten die Regierungen stärker in den Vordergrund. Ein Koordinierungsausschuss unter Duncan Sandys,⁹⁹ dem Schwiegersohn Winston Churchills, organisierte zu diesem Zweck einen europäischen Kongress in Den Haag, auf dem unterschiedliche Vorschläge für eine europäische Verfassung diskutiert wurden. Auch wenn die Kontroverse zwischen den Befürwortern des Leitbildes eines Staatenbundes und denjenigen eines Bundesstaates zu keinem eindeutigen Ergebnis führte und die abschließenden Resolutionen weitgehend als Kompromiss zwischen föderalistischer und unionistischer Zielsetzung beurteilt werden, erlangte der Kongress durch seine popularisierende Wirkung entscheidenden Stellenwert in der Integrationsgeschichte.¹⁰⁰ Er gab den Anstoß zur Aufnahme der Verhandlungen, die ein Jahr später zur Gründung des Europarats führten. Schon nach der ersten Session der Beratenden Versammlung des Europarats im Mai 1949 zeichnete sich jedoch ab, dass dieses Gremium nicht zum Motor der europäischen Integration werden konnte. Seine Befugnisse erwiesen sich als derart begrenzt, dass die Öffentlichkeit, die zunächst äußerst rege die Debatten verfolgt hatte, gänzlich das Interesse verlor.

Die Weiterentwicklung der europäischen Integration war in den folgenden Monaten keine Angelegenheit der Europa-Bewegungen und der Zivilgesellschaft mehr, sondern der Regierungen.¹⁰¹ In den folgenden Jahren verloren die Europaverbände viel von ihrem Zuspruch und ihrer Dynamik, ohne dass sie von anderen Organisationen einer europäischen Zivilgesellschaft ersetzt worden wären. Ihre Bedeutung für die unmittelbare Nachkriegszeit kann jedoch kaum überschätzt werden. Mit Hartmut Kaelble ist zu bilanzieren, dass es ohne die Europaverbände und die Debatten in ihrem Umfeld nie zur Gründung einer supranationalen Gemeinschaft gekommen wäre.¹⁰²

Institutionalisierter Wirtschaftslobbyismus als zivilgesellschaftliches Segment der 1950er und 1960er Jahre

Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1952 und des gemeinsamen Marktes durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1958 nahm die Integration eine primär wirtschaftlich orientierte Entwicklung. Dies beeinflusste auch die

99 Duncan Sandys, der nach seiner Tätigkeit im diplomatischen Dienst – u.a. in der britischen Botschaft in Berlin 1930–1933 – ins Parlament gewählt worden war und nach seiner Heirat mit Diana Churchill vehement die Politik seines Schwiegervaters unterstützte, hatte bei der Wahlniederlage 1945 sein Parlamentsmandat verloren und sich in der Folge verstärkt der europäischen Bewegung zugewandt. Vgl. zur Person Duncan Sandys insbesondere Roger Morgan: *Weltreich und Europa: Winston Churchill, Duncan Sandys, Harold Macmillan*, in: Thomas Jansen/Dieter Mahncke (Hg.): *Persönlichkeiten der Europäischen Integration*, Bonn 1981, S. 135ff.

100 Vgl. Jürgen Schwarz (Hg.): *Der Aufbau Europas. Pläne und Dokumente 1945–1980*, Bonn 1980, S. 65.

101 Erst als Jean Monnet im Jahr 1950 das Konzept der auf dem Schuman-Plan fußenden EGKS entwarf, gab es einen nächsten qualitativen Sprung in der Integrationsgeschichte. Diese Integrationsmethode unterschied sich aber grundlegend vom bisherigen Weg. Man schritt nun – funktionalistisch inspiriert – in Etappen, sektoriell begrenzt und mit einigen wenigen Ländern voran. Dies war aber ein vollkommen anderer Integrationsprozess als ihn die Europaverbände mit der Bildung einer europäischen Konstituante vorgesehen hatten.

102 Vgl. Kaelble: *Demokratie und europäische Integration*, S. 253–254.

Strukturen derjenigen, die in und über Europa debattierten. Hatten in den ersten Nachkriegsjahren die allgemein-politischen Europaverbände den Diskurs über die Integration dominiert, waren es nunmehr wirtschaftlich ausgerichtete Interessenvertretungen, die sich zu europäisieren begannen. Während dieser zweiten Phase zivilgesellschaftlicher Formierung, die bis in die späten 1970er Jahre hineinreicht, lag der Schwerpunkt der Aktivitäten damit fast ausschließlich im ökonomischen Bereich.

Einhergehend mit der wachsenden wirtschaftlichen Integration in den 1950er Jahren richtete ein beträchtlicher Teil sektoral ausgerichteter nationaler Unternehmen seinen Blick auf die europäische Ebene. Diese Entwicklung zog die Notwendigkeit nach sich, die organisierte Interessenvertretung der Verbände in Brüssel stärker zu koordinieren.¹⁰³ Infolgedessen sind zahlreiche europäische Dachverbände gegründet worden – zunächst im wirtschaftlichen Sektor,¹⁰⁴ später – zum Teil mit erheblicher Zeitverzögerung – auch im sozialen Bereich.¹⁰⁵ So wurde der *Europäische Gewerkschaftsbund* (EGB) erst im Jahre 1972 gegründet.¹⁰⁶ Und erst in den späten 1980er Jahren gelang es dem EGB, sich als Dachverband aller europäischen Gewerkschaften zu formieren. Deswegen bewertete man den EGB in den 1970er Jahren, vor allem im Vergleich mit UNICE, nur als einen schwachen Verband.¹⁰⁷

Trotz der mit beträchtlicher Dynamik voranschreitenden Wirtschaftsintegration sind diese Verbände kaum als europäische Zivilgesellschaft zu charakterisieren. Sie verkörperten nur ein schmales Segment der Zivilgesellschaft, da ihr Schwerpunkt ausnahmslos auf den wirtschaftlichen Aspekten der europäischen Integration lag und sie trugen – ungleich entscheidender – nicht zur öffentlichen Debatte bei. Eine dialogische Diskussion über Europa ist für diesen Zeitabschnitt ebenso wenig auszumachen wie eine Ausweitung der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten auf andere Politikbereiche. Einer der Faktoren, der die Ausweitung einer europäischen Zivilgesellschaft speziell in dieser Phase des europäischen Integrationsprozesses erschwerte, war die Dominanz abweichender nationaler Werte, Strukturen und

103 Vgl. Fritz Fischer: Die institutionalisierte Vertretung der Verbände in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg 1965 sowie die ähnlichen Interpretationen von Thomas Rhenisch: Europäische Interpretation und industrielles Interesse. Die deutsche Industrie und die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Stuttgart 1999.

104 Besondere Relevanz haben dabei der Europäische Arbeitgeber- und Industrieverband *UNICE* (Union des Confédérations de l'industrie et des Employeurs d'Europe); der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft *CEEP* (Centre Européen des Entreprises à Participation Publique et des Entreprises d'intérêt Économique Général) und der Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der Europäischen Union *COPA* (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles).

105 Auch wenn die Präambel des EWG-Vertrags von 1957 betonte, dass die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft den „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern“ beabsichtigten, spielte Sozialpolitik in den Gründungsverträgen der EWG eine dem Ziel der wirtschaftlichen Integration nachgeordnete Rolle. Konkrete politiksteuernde Kompetenzen wurden der Gemeinschaft vor allem für den Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und damit verbunden für den Bereich der Sozialen Sicherheit von Wanderarbeitnehmern zugewiesen (Vgl. Artikel 48 und 49 EWG-Vertrag).

106 Vgl. zu den Erwartungen: Karl Braukmann (Hg.): Europa '71. Der Europäische Bund Freier Gewerkschaften in der Gemeinschaft – eine neue Kraft für Europa, Köln 1971.

107 Vgl. Kaelble: Demokratie und europäische Integration, S. 256.

Traditionen der Zivilgesellschaft.¹⁰⁸ Dies machte die Formulierung gemeinsamer politischer Ziele auf europäischer Ebene und damit auch die Formierung einer europäischen Zivilgesellschaft weit schwieriger als erwartet.¹⁰⁹

Eine Sonderform der Herausbildung organisierter Interessen in Europa – und der Versuch, in der Wirtschaftsgemeinschaft neo-korporatistische Strukturen zu etablieren – stellte in diesem Zeitabschnitt der Integration der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) dar. Dieses Gemeinschaftsorgan hat formal beratende Rechte und bietet den Organisationen der Zivilgesellschaft einen vertraglich garantierten Zugang zu den europäischen Institutionen. Da er bereits 1958 eingerichtet wurde, kann der WSA als eine der frühen Formen formalisierter Europäisierung der Zivilgesellschaft interpretiert werden.¹¹⁰ Organisatorisch setzt er sich aus drei Gruppen von Interessenvertretern zusammen: Vertretern der Arbeitgeber, Repräsentanten der Arbeitnehmer und Mitglieder einer weiteren Gruppe (Freiberufler, Landwirte), die unterschiedliche Interessen vertreten. Handlungsinstrument des Wirtschafts- und Sozialausschusses sind in erster Linie seine Berichte und offiziellen Stellungnahmen in den Politikbereichen, in denen er im Rechtssetzungsverfahren verbindlich gehört werden muss.¹¹¹ Insbesondere in seiner Konstituierungsphase hat der WSA dazu beigetragen, die nationalen Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer intensiver in den Willensbildungsprozess auf europäische Ebene einzubeziehen.

Es scheint jedoch problematisch, das Umfeld des WSA als Gesprächsforum der organisierten Bürgergesellschaft zu sehen. Gerade in seiner Gründungsphase ist der Wirtschafts- und Sozialausschuss Ort für wirtschaftlich orientierte Lobbyaktivitäten. Als Institution wurde er in den folgenden Jahren aber zunehmend als Sprachrohr der Sozialpartner gesehen und genutzt. In diesem Sinne leistete er seinen Beitrag zur Europäisierung der Zivilgesellschaft. NGOs – etwa aus dem Umweltbereich – waren in diesem Gremium jedoch nicht vertreten. Und auch die Proteste der neuen sozialen Bewegungen, die in den 1970er Jahren in den nationalen Systemen Europas starken Niederschlag fanden, spiegelten sich kaum auf europäischer Ebene wider. Insofern ist es weniger die Zivilgesellschaft, die sich in den 1960er und 1970er Jahren europäisierte, sondern vielmehr ein Segment von ihr – die großen Lobbyorganisationen mit ihren Partikularinteressen. Eine Wechselbeziehung zwischen politischen oder kulturellen Anschauungen und der europäischen Integration kann hingegen bis Ende der 1960er Jahre kaum ausgemacht werden.¹¹²

Versucht man diesen Zeitabschnitt zivilgesellschaftlicher Formierung in quantitative Dimensionen zu fassen, kann davon ausgegangen werden, dass in dieser Phase bis zum Ende der 1960er

108 Allgemein wird die Phase zwischen Mitte der 1960er-Jahre und den 80er-Jahren als Zeitphase integrationspolitischen Stillstands charakterisiert – Kaelble überträgt diese Position auch auf die Formierung einer europäischen Zivilgesellschaft. Eine Entwicklung erfolgte nur hinsichtlich der Harmonisierung der nationalen Systeme. Vgl. Kaelble: *Demokratie und europäische Integration*, S. 259–260.

109 Vgl. Jörg Teuber: *Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union*, Frankfurt am Main 2001.

110 Vgl. Hans-Günther Brüske: *Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften. Die institutionalisierte Interessenvertretung als Faktor der europäischen Integration*, Rheinfelden 1979.

111 Der WSA kann darüber hinaus auch Initiativstellungen abgeben.

112 Vgl. hierzu auch die Pionierarbeit von Carl J. Friedrich: *Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung*, Köln 1968.

Jahre – bei begrenzt zuverlässigen Angaben – ungefähr 250 bis 300 Zusammenschlüsse gegründet wurden.¹¹³ Die höchste Zuwachsrate um 60 Dachverbände ist 1959 zu beobachten.¹¹⁴

Wachsende sektorielle Differenzierung seit den 1970er Jahren

Seit Ende der 1970er Jahre kann eine dritte Phase zivilgesellschaftlicher Formierung ausgemacht werden, die sich vor allem in einem quantitativen Wachstum der Akteure widerspiegelt. Insbesondere mit der Vollendung des Binnenmarkts in den 1990er Jahren ist eine immense Zunahme an zivilgesellschaftlichen Gruppen auf europäischer Ebene zu beobachten und damit auch eine weitergehende Differenzierung. Zurückführen lässt sich diese Entwicklung vor allem auf die schrittweise Vergemeinschaftung neuer Politikbereiche, aber auch ein verändertes öffentliches Bewusstsein für bestimmte transnationale Problemfelder.¹¹⁵ Ein Beispiel hierfür bietet die Umweltpolitik bzw. der Umweltschutz.¹¹⁶ In diesem Politikfeld sind neue Gruppen als Teil der nationalen Zivilgesellschaft(en) entstanden, die dann ihrerseits neue Verbände auf europäischer Ebene gründeten wie z.B. 1974 das *Europäische Umweltbüro*.¹¹⁷ Ein anderes Beispiel stellt der soziale Bereich dar, in dem seit Mitte der 1990er Jahre zahlreiche europäische Plattformen etabliert wurden: So u.a. das *Europäische Jugendforum*, die *Europäische Frauenlobby*, die *Plattform der europäischen sozialen Nichtregierungsorganisationen* oder das *Ständige Forum der Zivilgesellschaft*.¹¹⁸

Viele dieser Verbände wurden bei ihrer Gründung von der Europäischen Kommission unterstützt, insbesondere dadurch, dass ihre Veranstaltungen durch die Kommission (mit-

113 Vgl. Kai Ewerlöf Hammerich: L'Union des Industries de la Communauté Européenne dans le Marché Commun, Memoire, Nancy 1968, S. 10f; Dusan Sidjanski: The European Pressure Groups, in: Government and Opposition, 3 (1967) S. 404.

114 Vgl. Beate Kohler-Koch: Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozess, in: Michael Kreile (Hg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen 1993, S. 81–119, hier S. 92f.

115 Vgl. Andreas Maurer/Wolfgang Wessels: The European Union matters: structuring self-made offers and demands, in: Wessels/ Maurer/ Mittag (Hg.), S. 29–65, hier S.36 ff.

116 Die Umweltpolitik gehört zu denjenigen Politikfeldern der EG/EU, die bis zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) vor allem unter wirtschafts- und binnenhandelspolitischen Gesichtspunkten ohne politikfeld-spezifische Rechtsgrundlagen auf Basis von Art. 308 (ex Artikel 235) EG-V entwickelt wurden und erst durch die EEA in den Vertragsartikeln 130r–t eine eigenständige Rechtsfundierung erhielt. Bereits aber für die Zeitspanne bis 1985/86 ist nicht nur ein erster *acquis communautaire* in der sekundärrechtlichen Fortbildung des EWG-Vertrages festzustellen, sondern auch eine mehrfache prozedurale und institutionelle Ausdifferenzierung des umweltpolitischen Instrumentariums der EG/EU nachweisbar. Grundlage hierfür war der Pariser Gipfel von 1972, mit dem erstmals der Umweltschutz in die Politikziele der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen wurde.

117 Dem *Europäischen Umweltbüro* gehören etwa 140 nationale und regionale Umweltschutzorganisationen aus mehr als 20 europäischen Staaten an.

118 Das *Europäische Jugendforum* ist eine europäische Dachorganisation, in der 91 auf europäischer und nationaler Ebene tätige Verbände von Nicht-Regierungsorganisationen vertreten sind. Die *Europäische Frauenlobby* setzt sich aus Nichtregierungsorganisationen aus 3000 Mitgliederverbänden aus den 15 Mitgliedstaaten der EU zusammen. Die *Plattform der europäischen sozialen NROs* wurde 1995 gegründet und vereinigt 25 europäische Nichtregierungsorganisationen, Verbände und Netzwerke, die am Aufbau einer eingliedernden Gesellschaft arbeiten.

finanziert wurden. Einige europäische Verbände oder Plattformen wurden sogar nur eingerichtet, um Veranstaltungen auf europäischer Ebene vorzubereiten. Ein Beispiel hierfür bietet die Gründung der *Plattform sozialer Nichtregierungsorganisationen*, die ins Leben gerufen wurde, um die Arbeit des *sozialpolitischen Forums der Europäischen Kommission* vorzubereiten.¹¹⁹ Seitens der Kommission wurden vielfach auch Sach- und Personalkosten übernommen. So erhielten zum Beispiel das *Ständige Forum für Zivilgesellschaft* oder der *European Round Table of Charitable Social Welfare Associations* (ETWelfare) Finanzhilfen von der Europäischen Kommission, um die Kooperation zwischen den einzelnen nationalen Wohlfahrtsverbänden durch verschiedene Pilotprojekte zu erleichtern.¹²⁰ Andere Einrichtungen wie das *Europäische Jugendforum* oder die *Europäische Frauenlobby* verfügten oder verfügen sogar über eigene Budgetlinien im Haushalt der Gemeinschaft.¹²¹ Parallel zu dieser sektoralen Differenzierung der Zivilgesellschaft kann insbesondere in den 1990er Jahren eine horizontale Erweiterung festgestellt werden. So wurden Repräsentanten der Zivilgesellschaften von Beitrittsstaaten einbezogen und Netzwerke mit zivilgesellschaftlichen Organisationen anderer Kontinente gebildet.¹²²

Wie stark sich die Infrastruktur der organisierten Interessen in Brüssel verändert hat, verdeutlichen einige Zahlenbeispiele. Schätzungen zufolge waren 1970 etwa 250 bis 300 europäische Verbände in Brüssel aktiv.¹²³ Bis 1980 erhöhte sich diese Zahl auf ungefähr 500 von der EG-Kommission offiziell anerkannte Verbände¹²⁴. In den achtziger Jahren trat jedoch eine Phase der Stagnation ein, 1990 wurden nur ungefähr 40 Verbände mehr als im Jahre 1980 registriert.¹²⁵ Erst mit dem Binnenmarkt in den 1990er Jahren trat dann ein beachtli-

119 Dieses Forum geht zurück auf das Weißbuch „Europäische Sozialpolitik. Ein Zukunftsweisender Weg für die Union“ der Europäischen Kommission, das im Jahr 1994 vorgelegt wurde. Die Foren finden in zweijährlichem Rhythmus statt.

120 Aber auch andere Organe beteiligen sich an der direkten oder indirekten Finanzierung. So ist der Generalsekretär des *Ständigen Forums der Zivilgesellschaft* Zeitangestellter des Europäischen Parlaments.

121 Dem Entwurf des Gesamthaushaltsplans 2003 zufolge erhielt das Jugendforum einen Zuschuss von 2.000.000 Euro im Rahmen der Budgetlinie A-3023 und die Frauenlobby einen Zuschuss von 650.000 Euro in der Budgetlinie A-3037. Vgl. auch Amtsblatt L 248 vom 16. September 2002, S. 1.

122 Vgl. Knut Diekmann: Interessenvertretungen bei der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Jahrbuch der europäischen Integration 1998/1999*, Bonn 1999, S. 303–310, hier S. 306 und Hans Wolfgang Platzer: Die europäischen Interessenverbände, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/1997*, Bonn 1997, S. 273–276, hier S. 273.

123 Vgl. zu den Zahlenangaben Hans-Wolfgang Platzer: Interessenverbände und europäischer Lobbyismus, in: Werner Weidenfeld (Hg.): *Europa-Handbuch*, Bonn 2002, S. 409–422; Wolfgang Wessels: *The Growth and Differentiation of Multi-Level Networks: A Corporatist Mega-Bureaucracy or an Open City?*, in: Helen Wallace/Alasdair R. Young (Hg.): *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford 1997, S. 17–41. Die Zahlenangaben der einzelnen Quellen variieren beträchtlich angesichts der Schwierigkeit einer allgemein akzeptierten Definition von Zivilgesellschaft.

124 *Commission des Communautés européennes, Répertoire des organisations professionnelles créées dans la cadre des communautés européennes*, Brüssel, Luxembourg 1980; *Commission des Communautés européennes, répertoire des organisations professionnelles de la CEE*, 3. Auflage, Luxemburg 1985, Kommission der Europäischen Gemeinschaft, *Verzeichnis der europäischen Verbände*, a.a.O.

125 Vgl. Kohler-Koch, *Interessen und Integration*, a.a.O., S. 105f; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), *Verzeichnis der europäischen Verbände in der EG*, 4. Auflage, Luxemburg 1990.

cher Zuwachs ein. Im Jahr 2000 konnten annähernd 3.000 Verbände identifiziert werden, die versuchten, sich in der Brüsseler Arena Gehör zu verschaffen und relevante Informationen für ihre Mitglieder auf nationaler oder regionaler Ebene zu erhalten.¹²⁶ Dabei fehlt kaum ein gesellschaftlicher Lebensbereich. Die Bandbreite organisierter Interessen reicht vom *Europäischen Regionalverband des Internationalen Lesben- und Schwulenverbands* (ILGA-Europa) bis hin zur *Konferenz Europäischer Kirchen* (KEK).

Auch wenn die Zivilgesellschaft seit den späten 1970er und insbesondere in den 1990er Jahren ausdifferenzierte und umfangreiche Netzwerke aufgebaut hat, lässt sich eine spezifische Entwicklungslogik nicht übersehen: Die Europäisierung der Zivilgesellschaft folgte der Integration neuer Politikbereiche im Politikverarbeitungsprozess der EG/EU.¹²⁷ Aus diesem Blickwinkel gesehen ist die Europäisierung der Zivilgesellschaft ein reaktiver Prozess, der mit dem Fehlen wirkungsvoller eigener Initiativen ‚von unten‘ korreliert. Auf die institutionelle Entwicklung der europäischen Integration – insbesondere im Vorfeld von Vertragsrevisionen – konnte die Zivilgesellschaft infolgedessen nur begrenzt Einfluss nehmen.¹²⁸

Eine Ursache hierfür liegt in der Ressourcenausstattung. Kennzeichen der Zivilgesellschaft ist es, über keine eigenen Steuermittel zu verfügen. Die finanzielle Abhängigkeit von Spenden, Mitgliedsbeiträgen, Fundraising oder staatlichen Zuschüssen schränkt demzufolge das Handlungsfeld ein und wirkt sich auch auf die Strategie aus. Die den einzelnen Initiativen eigene Ressourcenknappheit zwingt Organisationen oftmals dazu, langfristige, mit viel Zeit und Geldaufwand verbundene Ziele gegenüber schnell erreichbaren Kompromissen mit staatlichen Stellen oder öffentlichkeitswirksamen kurzen Kampagnen hinten anzustellen. Doch gerade bei diesen kurzen Kampagnen steht das Ergebnis hinter dem Einsatz weit zurück. Berücksichtigt man, dass für eine europaweite Vernetzung große finanzielle und personelle Ressourcen erforderlich sind, wird deutlich, warum zahlreiche kleinere Organisationen kaum Chancen haben, ihre Interessen nach Brüssel zu tragen.¹²⁹

Eine weitere Bürde für die Zivilgesellschaft ist die zunehmende Professionalisierung organisierter Interessen in Brüssel. Nicht zuletzt durch die Gründung von Beratungsbüros und durch spezielle Fortbildungsangebote, die vermitteln, wie in der EU möglichst effektiv Lobbyarbeit betrieben und diese Arbeit finanziert werden kann, entsteht der Eindruck, dass auf europäischer Ebene eine ‚Lobbyindustrie‘ entstanden ist. In den letzten Jahren hat sich hier ein völlig neuer ‚Wirtschaftszweig‘ etabliert, der oft erst bei der konkreten Mittel- und Auftragsvergabe ansetzt. Organisationen und Unternehmen, die sich keine eigene Repräsentanz in Brüssel leisten können, sind auf die vielfältigen Dienstleistungen angewiesen, um die nötigen Informationen und Kontakte zu erhalten.¹³⁰ Eine andere Entwicklung kommt darin

126 Vgl. zu den Angaben für 2000 Alain Fallik (Hg.): *The European Public Affairs Directory*, Brussels 2000 (eigene Zusammenstellung).

127 Vgl. für eine andere Interpretation des „Aufschwung[s] seit den 1980er-Jahren“ Kaelble: *Demokratie und europäische Integration*, S. 261–264.

128 Vgl. Platzer, S. 413.

129 Die (dauerhafte) finanzielle und technische Unterstützung durch die Europäische Kommission kann nur begrenzt als Gegenstrategie gesehen werden, da die Unabhängigkeit der Initiativen in Frage gestellt wird.

130 Vgl. hierzu auch Claus Giering: *Lobbying in der EU. Zwischen Politikberatung und Politikbeeinflussung*, in: *Forschungsjournal für Neue Soziale Bewegungen* 3 (2003), S. 86–88.

zum Ausdruck, dass sich Interessengruppen selbst als Berater von Politikern verstehen. Auf diese Weise sinkt indes der Bedarf, über öffentliche Kampagnen Einfluss auszuüben. Hingegen steigt die Wahrscheinlichkeit, undurchsichtige und intransparente Strukturen zu schaffen, welche die Entfaltung einer europäischen Öffentlichkeit wiederum hemmen.

Neben diesen – aus dem Blickwinkel der Transparenz- und Legitimitätssteigerung – eher kritisch zu wertenden Entwicklungen, sind aber auch gegenläufige Tendenzen zu nennen: Seit dem Vertrag von Maastricht spielen UNICE und EGB, zusammen mit dem CEEP, eine zentrale Rolle auf dem Feld der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.¹³¹ Eine besondere Bedeutung für die Zivilgesellschaft kommt dabei dem sozialen Dialog zu. Dieser dient als prominentes Beispiel für eine regelmäßige Konsultation zwischen den europäischen Institutionen – in diesem Fall der Europäischen Kommission – und Repräsentanten der Zivilgesellschaft. Festgelegt wurde im Sozialprotokoll ein strukturiertes Verfahren für die Anhörung der Sozialpartner bei Vorschlägen für Rechtsakte im Bereich der Sozialpolitik.¹³² Die Richtlinie über den Elternurlaub, die von dem Rat für Sozialfragen am 29. März 1996 erlassen wurde, fußt auf dem Sozialprotokoll. In diesem Fall war es das erste Mal, dass der Rat eine Rechtsvorschrift verabschiedete, die auf einer Kollektivvereinbarung beruhte, die dem Rat von den Sozialpartnern auf europäischer Ebene vorgeschlagen worden war. Dieses Gestaltungspotenzial hat die Rolle der sozialen Partner entscheidend verändert. Sie blieben nicht auf eine rein beratende Rolle beschränkt, sondern gewannen den Status von Entscheidungsträgern. Im Fall des sozialen Dialogs reichen die Kompetenzen der Organisationen der Zivilgesellschaft so weit, dass sie – auf europäischer Ebene – autonom Vereinbarungen mit der Europäischen Kommission treffen können bzw. diese nur noch formal vom Rat bestätigt werden müssen.¹³³

Einhergehend mit der Stärkung der Kompetenzen im Bereich des sozialen Dialogs sowie der steigenden Zahl von zivilgesellschaftlichen Vertretern auf europäischer Ebene wurde gefordert, diese Form des Dialogs auch auf andere Politikbereiche auszuweiten und hierfür eine gesetzliche Grundlage festzuschreiben. Die Forderungen verhallten jedoch ungehört. Allein der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat diesem Ansinnen partiell Rechnung getragen, da er seine eigene Rolle immer stärker als Forum zur Förderung des *zivilen Dialogs* (komplementär zum sozialen Dialog) auf europäischer Ebene definiert.¹³⁴ Im Gegensatz zur Orientierung in den 1950er Jahren berücksichtigt er, dass er bei diesem Anspruch auch Kommunikationsfor-

131 Die Anfänge reichen in das Jahr 1985 zurück, als mit dem Prozess von Val Duchesse ein eigenständiger sozialer Dialog zwischen den europäischen Verbänden der Sozialpartner angestoßen wurde. Das dem Maastrichter Vertrag angehängte *Protokoll über die Sozialpolitik* sieht eine obligatorische Anhörung der Sozialpartner zu sozialen Angelegenheiten vor sowie die Möglichkeit, Rahmenabkommen zwischen den Sozialpartnern auszuhandeln.

132 Bereits durch Art. 118 b der EEA eingeführt und durch Art. 3 des EU-V präzisiert, wurde die Kommission veranlasst, vor Verabschiedung ihrer Initiativen die Sozialpartner – sofern diese es verlangen – zu konsultieren.

133 Durch ein so genanntes *opting-out* galten diese Regelungen zunächst nicht für Großbritannien. Erst nach dem Regierungswechsel durch die Labour Party beendete das Königreich sein *opt-out*.

134 Unter *zivilem Dialog* wird dabei die obligatorische Konsultation der Zivilgesellschaft verstanden. Bezogen gilt sie vor allem auf Zuständigkeit im sozioökonomischen Bereich sowie in Fragen der Umwelt, des Verbraucherschutzes, der Entwicklung, der Menschenrechte und der Kultur.

men mit denjenigen Organisationen der Zivilgesellschaft aufbauen muss, die nicht zu seinen Mitgliedern zählen.¹³⁵ Durch die Vertragsreformen in Nizza wurde die Struktur des Wirtschafts- und Sozialausschuss dahingehend modifiziert, dass seine Mitglieder entweder als Repräsentanten für wirtschaftliche oder soziale Interessen der Zivilgesellschaft eingestuft werden.¹³⁶ Die Kernkompetenzen blieben jedoch unverändert – der WSA ist ausschließlich beratendes Organ.

Neue Impulse für die Zivilgesellschaft durch die Konventmethode

Nach dem Vertrag über die Fusion der Organe der drei Europäischen Gemeinschaften vom April 1965 wurden bisher viermal formale Vertragsrevisionen der Europäischen Union durchgeführt. Hierzu rief man jeweils Regierungskonferenzen ein,¹³⁷ in denen die Repräsentanten der Mitgliedstaatenregierungen eine neue Vertragsgrundlage ausarbeiteten.¹³⁸ Als die zum Vertrag von Nizza führende Regierungskonferenz am 14. Februar 2000 begann,¹³⁹ präsentierten sich die 15 Mitgliedstaaten noch fest entschlossen, ihrem zuvor getroffenen Vorsatz nachzukommen, die Union bis Ende 2002 in die Lage zu versetzen, für erste Beitrittskandidaten aufnahmefähig zu werden.¹⁴⁰ Angesichts der Tragweite der anstehenden Ent-

- 135 So heißt es in einer Stellungnahme: „Der Ausschuss hält es jedoch für wesentlich, dass sich die NRO, die am Konsultationsverfahren teilnehmen wollen, auf nationaler und auf europäischer Ebene Strukturen geben und untereinander eine Form der Zusammenarbeit begründen, z.B. durch die Einrichtung von Netzwerken oder den Zusammenschluss zu Verbänden. Dies würde es ihnen ermöglichen, untereinander und mit den Gemeinschaftsinstitutionen einen gewinnbringenden Dialog zu führen.“ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Diskussionspapier der Kommission „Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen“ (KOM (2000) 11 endg.), Brüssel, 13.7.2000, CES 811/2000.
- 136 Vgl. hierzu Artikel 257 des EG-V in der Nizzaer Fassung: „Der Ausschuss besteht aus Vertretern der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten Bürgergesellschaft (...).“
- 137 Die erste Regierungskonferenz führte zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA). Die zweite und dritte Regierungskonferenz von 1991 bis 1993 – die sich aus einer Regierungskonferenz zur WWU und einer Regierungskonferenz zur Politischen Union zusammensetzten – führte zum Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft trat. Die vierte Regierungskonferenz begann am 29. März 1996 und endete mit der Tagung des Europäischen Rates von Amsterdam am 16./17. Juni 1997. Der Amsterdamer Vertrag trat am 1. Mai 1999 in Kraft. Die fünfte Regierungskonferenz wurde nach einer formellen Anhörung der Kommission (Stellungnahme vom 26. Januar 2000) und des Europäischen Parlaments (Entschließung vom 3. Februar 2000) am 15. Februar 2000 eröffnet und im Dezember 2000 abgeschlossen. Der Nizzaer Vertrag trat am 1. Februar 2003 in Kraft. Die fünfte Regierungskonferenz endete im Dezember 2003 ergebnislos.
- 138 Beteiligt sind an den Regierungskonferenzen vorwiegend höhere Beamte und Diplomaten. Die nicht gelösten Entscheidungen treffen die Staats- und Regierungschefs auf den Abschlussgipfeln der Regierungskonferenzen selbst – in der Regel nach langen und schwierigen Verhandlungen.
- 139 Vgl. hierzu und zum Folgenden Werner Weidenfeld (Hg.): Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh 2001; Mathias Jopp u.a. (Hg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001.
- 140 Trotz der 30 Sitzungen der persönlichen Beauftragten, der zehn Sitzungen des Rats und drei Sitzungen des Europäischen Rats selbst, wurden Entscheidungen über die strittigen Punkte erst auf dem eigentlichen Abschlussgipfel in Nizza ausgehandelt.

scheidungen und der divergierenden mitgliedstaatlichen Positionen einerseits und der begrenzten Möglichkeit, Verhandlungspakete zu schnüren, da allein institutionelle und prozedurale Fragen anstanden andererseits, gerieten die Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs auf ihrem Abschlussgipfel in Nizza jedoch immer wieder ins Stocken. Die „Herren der Verträge“¹⁴¹ hatten in dem längsten Verhandlungsmarathon der EU-Geschichte von drei Tagen und zwei Nächten erhebliche Schwierigkeiten, für die seit langem bekannten und behandelten Probleme Entscheidungen zu treffen. Die Ergebnisse fielen entsprechend enttäuschend aus. Nicht nur im Spiegel der Presse, sondern auch unter den beteiligten Politikern wurde die Nizzaer Regierungskonferenz als Misserfolg betrachtet und ihre institutionellen Reformen als „Torso“, „Mini-Reform“ und „Integrationsrückschritt“ kritisiert.¹⁴²

Nach diesen ernüchternden Ergebnissen – und gleichzeitig positiven Erfahrungen des Grundrechtekonvents,¹⁴³ bei dem auch die Zivilgesellschaft Einfluss auf die Inhalte ausüben konnte¹⁴⁴ – wurden Überlegungen forciert, auf alternative Reformmodelle zurückzugreifen.¹⁴⁵ Die konstitutionelle Weiterentwicklung der Union sollte nicht länger, oder zumindest nicht ausschließlich, durch Diplomaten und Regierungschefs hinter verschlossenen Türen mit einer Reihe unstimmiger Ergebnisse erfolgen, die die häufig beklagte Distanz zum Unionsbürger nur noch verstärkte. Stattdessen wurde geplant, einen umfassenden und tiefgehenden öffentlichen Diskurs in die Wege zu leiten. Da mit dem Konventsmodell bereits eine alternative Methode der Vertragsrevision erfolgreich erprobt worden war, entwickelte sich breite Zustimmung für die Idee, zu einer tief greifenden Reform der Europäischen Union einen Konvent einzusetzen.¹⁴⁶ Erstmals seit Schaffung der EWG in den 1950er Jahren legten damit nicht mehr nur die nationalen Regierungen die Optionen der Vertragsverhandlungen fest.¹⁴⁷

141 Vgl. zum Begriff Hans Peter Ipsen: Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, in: *Europarecht* 1 (1994), S. 1–21, hier S. 5.

142 Vgl. zu diesen Wertungen: Jürgen Mittag/Julia Marquier: Erste Einschätzungen zu den Ergebnissen der Regierungskonferenz 2000: Nizza unter der wissenschaftlichen Lupe, in: *Integration* 1 (2001), S. 59–63.

143 Auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Köln war der Auftrag für die Erarbeitung einer Grundrechtecharta erteilt worden. Dem mit der Ausarbeitung beauftragten Gremium, dem Konvent unter der Leitung des ehemaligen Bundespräsidenten Herzog, gelang es innerhalb kürzester Zeit, einen Entwurf vorzulegen, der seit Juni 2000 auch der Öffentlichkeit zugänglich war. Während der Regierungskonferenz in Nizza ist die Grundrechtecharta schließlich als feierliche Deklaration verabschiedet worden.

144 Während des Grundrechtekonvents erhielten ca. 150 Organisationen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, für jeweils fünf Minuten ihre Positionen und Ziele einem 15-köpfigen Gremium des Konvents vorzustellen. Im weiteren Verlauf des Grundrechtekonvents übten insbesondere *EGB* und *UNICE* sowie das *Ständige Forum der Zivilgesellschaft* und die *Plattform der europäischen sozialen Nichtregierungsorganisationen* durch persönliche Kontakte zu den Konventsmitgliedern Einfluss aus.

145 Vgl. hierzu Wolfgang Wessels: Der Konvent: Modell für eine innovative Integrationsmethode, in: *Integration* 2 (2002), S. 83–98; Daniel Göler/Hartmut Marhold: Die Konventsmethode, in: *Integration* 4 (2003), S. 317–330.

146 Mit der Wortwahl *Konvent* lehnte man sich bewusst an historische Vorbilder an und implizierte dadurch das Ziel, eine Europäische Verfassung ausarbeiten zu wollen.

147 Wenn auch die vertragsrechtliche Regelung betont, dass der 105-köpfige Konvent – mit Vertretern aus hauptsächlich nationalen Parlamenten und EP sowie den Regierungen – nicht die eigentliche Regierungskonferenz ersetzen kann, so wurde doch in dem Konvent zumindest eine Chance gesehen, gegen-

Als Reaktion auf die anhaltende und lautstarke Kritik am Demokratiedefizit und der fehlenden Transparenz der EU war bereits im Vorfeld des Konvents eine stärkere Einbindung der Bürger grundsätzlich unstrittig. In diesem Zusammenhang wurden nun die schon seit langem virulenten Rufe nach einer stärkeren Berücksichtigung der organisierten Zivilgesellschaft aufgegriffen, indem – begleitend zu der Arbeit des Europäischen Konvents – ein *Forum der Zivilgesellschaft* eingerichtet wurde.¹⁴⁸ Mit Hilfe dieses Forums sollten alle gesellschaftlichen Gruppen über die Möglichkeit verfügen, sich an den Reformdiskussionen zu beteiligen.¹⁴⁹ Die Intention war eine zweifache: Einerseits sollte das Forum zur inhaltlichen Arbeit des Konvents beitragen, indem es eigene Ideen und Initiativen einbrachte; andererseits sollte es die Transparenz und Legitimität der Arbeit des Konvents durch die Herstellung einer öffentlichen Diskussion vergrößern.

Bis Ende 2002 hatten ungefähr 160 Brüsseler Organisationen ihre Partizipation am Forum angekündigt. Es entwickelte sich rasch – vor allem infolge der Kommunikationsmöglichkeiten der eigenen Web-Seite¹⁵⁰ – zu einem strukturierten Netzwerk¹⁵¹ zwischen denjenigen Organisationen, die ihren Mitgliedern die Teilnahme an den aktuellen Debatten des Konvents erlaubten.¹⁵² Von den Repräsentanten der Zivilgesellschaft gingen zahlreiche Diskussionsbeiträge ein, die in der Regel in der Original-Sprachfassung im Internet publiziert wurden. Die Einlassungen umfassten sowohl Vorschläge zu einzelnen Politikfeldern und institutionellen Fragen als auch vollständig ausgearbeitete Verfassungsentwürfe. Zur Vorbereitung der Anhörung durch das Plenum wurden schließlich acht Kontaktgruppen – unter der Leitung jeweils eines Präsidiumsmitglieds – eingerichtet.¹⁵³ Über die Zulassung der einzel-

über eher konfrontativen Verhandlungskonstellationen zwischen den Regierungschefs nunmehr öffentlich diskursive Konzepte vorzulegen.

148 Dem Forum kommt jedoch kein institutioneller Charakter zu, da es sich nicht um ein ständiges Gremium mit festem Tagungsort handelt.

149 In der Laekener Erklärung – dem offiziellen Mandat des Konvents – heißt es: „Im Hinblick auf eine umfassende Debatte und die Beteiligung aller Bürger an dieser Debatte steht ein Forum allen Organisationen offen, welche die Zivilgesellschaft repräsentieren (Sozialpartner, Wirtschaftskreise, nicht-staatliche Organisationen, Hochschulen usw.). Es handelt sich um ein strukturiertes Netz von Organisationen, die regelmäßig über die Arbeiten des Konvents unterrichtet werden. Ihre Beiträge werden in die Debatte einfließen. Diese Organisationen können nach vom Präsidium festzulegenden Modalitäten zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden.“ Laekener Erklärung zit. nach *Internationale Politik* 1 (2002), S. 123–130, hier S. 130.

150 Vgl. http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_de.htm.

151 Strukturiert ist dieses Netzwerk mit Blick auf die Organisation der Zivilgesellschaft in vier Kategorien: 1) Politik/Öffentlich-rechtliche Körperschaften (97); 2) Hochschulen und Think Tanks (111); 3) Wirtschaft und Gesellschaft (60); 4) Sonstige, Zivilgesellschaft, NRO und Bewegungen (401). (Zahlen in Klammer = Anzahl der beteiligten Gruppen).

152 Obgleich mit der Internetpräsenz des Forums eine hohe Bürgerbeteiligung erreicht wurde, blieb diese dadurch eingeschränkt, dass sich am Forum – nach formeller Anmeldung – ausschließlich zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligen konnten. Die Teilnahme von Einzelpersonen war nur über eine Organisation der Zivilgesellschaft möglich.

153 Zusätzlich zu den genannten Kontaktgruppen wurde am 14. Februar 2002 die *Kontaktgruppe Zivilgesellschaft* eingerichtet, der die acht großen Umwelt-NGOs angehören, die *Plattform der sozialen NGOs*, die *Rights Contact Group*, das Internetwork der Entwicklungs-NGOs, der Verbindungsausschuss der europäischen Entwicklungs-NGOs sowie der *EGB*. Diese Gruppe traf sich auf regelmäßiger Basis in

nen Gruppen entschied der Vorsitz der Kontaktgruppe. Unmittelbar zu Wort kam die Zivilgesellschaft während der sechsten Plenumsitzung des Europäischen Konvents, in der die Positionen aus den Kontaktgruppen präsentiert wurden.¹⁵⁴ In dieser Sitzung im Juni 2002 war die Teilnahme seitens der Repräsentanten der Zivilgesellschaft rege, die Zweckmäßigkeit des Verfahrens angesichts einer zeitlichen Begrenzung auf acht Stunden jedoch begrenzt.¹⁵⁵ Kompensiert werden konnte dieses Strukturdefizit teilweise durch den WSA. Auch wenn der Wirtschafts- und Sozialausschuss offiziell nur eine Beobachterrolle im Konvent hatte, gelang es ihm, mehrere Treffen europäischer Netzwerke mit Mitgliedern des Konvents zu organisieren und in diesem Rahmen seine neue Selbstinterpretation als Repräsentant der Zivilgesellschaft unter Beweis zu stellen.¹⁵⁶ Infolge des straffen Zeitplans blieb insgesamt jedoch kaum Raum für Diskussionen abseits der strengen Plenartagungsordnungen.

Um die Kluft zwischen Konventsmitgliedern und der Zivilgesellschaft zu verringern, wurde in erheblichem Umfang auf das Internet zurückgegriffen. Der Erfolg bleibt allerdings schwer einzuschätzen. Die rege Beteiligung am Forum präsentierte sich als Vor- und Nachteil zugleich. Die Ideen sprudelten reichlich, angesichts der überbordenden Fülle von Beiträgen auf der offiziellen Internetseite und des Informationsüberflusses war aber eine gezielte Konsultation der Konventsmitglieder kaum möglich. Der Umfang der virtuellen Kommunikation zog vielmehr die Gefahr nach sich, in eine Einbahnstraße zu münden, da die Beiträge im Internet die direkte Interaktion nicht ersetzen konnten. Viele Anregungen und Gedanken wurden von ihren Adressaten nicht wahrgenommen.¹⁵⁷

Angesichts der hochgesteckten Erwartungen im Vorfeld fiel die Bilanz über die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Konventsarbeit ambivalent bis nüchtern aus. Während die einen anführten, dass die Zivilgesellschaft eine aktive Rolle im Konvent spielen konnte, monierten andere, dass ihre Einbeziehung von Politikern lediglich als Alibi benutzt wurde.¹⁵⁸ Auch hinsichtlich der inhaltlichen Positionen war die Resonanz durchmischt: Die Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft hatten im Plenum zumeist die Berücksichtigung ihrer spezifischen Interessen gefordert, wie z.B. im umwelt- oder sozialpolitischen Bereich.¹⁵⁹ Damit

Brüssel, um eigene Stellungnahmen über den Fortschritt der Konventionsarbeit auszuarbeiten. Vgl. Otto Schmuck: Die Beteiligung der Zivilgesellschaft – notwendige Ergänzung der Konventsstrategie, in: *Integration 2* (2003), S. 162–165, hier S. 164.

154 Neben dem Forum für die Zivilgesellschaft tagte vom 9. bis zum 12. Juli 2002 der Europäische Jugendkonvent.

155 Den nominierten Vertretern jeder Kontaktgruppe wurde 40 Minuten Zeit zur Präsentation und 20 Minuten zur Diskussion eingeräumt. Vgl. Schmuck, S. 164.

156 Vgl. Rudolf Hrbek/Martin Grosse-Hüttmann: Der Wirtschafts- und Sozialausschuss, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Jahrbuch der europäischen Integration 2001/2002*, Bonn 2002, S. 105–110, hier S. 108.

157 Vgl. Andreas Maurer: Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie?, in: *Integration 2* (2003), S. 130–140, hier S. 133.

158 Vgl. etwa die Abschlusserklärung des 2. Europäischen Sozialforums in Paris, in der kritisiert wurde, dass „zurzeit (...) ein Entwurf für eine europäische Verfassung außerhalb der Zivilgesellschaft ausgearbeitet“ wird.

159 Die von dem deutschen Präsidiumsmitglied Klaus Hänsch geleitete Kontaktgruppe *Sozialer Sektor* richtete unter anderem die Forderung an den Konvent, soziale Themen und Beschäftigungsfragen als zentrale Zielsetzungen der EU zu behandeln. Auch solle in einem europäischen Vertrag der Dialog mit

argumentierten die Repräsentanten der Zivilgesellschaft aber nur begrenzt entlang der maßgeblichen institutionellen Fragen des Konvents.

Wahrgenommen wurde die Debatte innerhalb des Forums nur von einer selektiven – bereits zuvor an der EU interessierten – Öffentlichkeit. Diese These wird auch durch Umfrageergebnisse bestätigt, die zeigen, dass das Wissen der EU-Bürger über die Existenz und Arbeit des Konvents äußerst begrenzt war.¹⁶⁰ Dies lässt Zweifel aufkommen, ob die Konventsmethode zur Entstehung einer größeren europäischen Öffentlichkeit beigetragen hat – zumal auch das Interesse der Medien in allen Mitgliedstaaten der EU verhalten blieb.¹⁶¹

Allein der Umstand aber, dass die Ausarbeitung eines Reformvertrages nicht mehr hinter verschlossenen Türen erfolgte, sondern öffentlich, kann aus Sicht der Zivilgesellschaft als eine beträchtliche Errungenschaft bewertet werden. Damit erreichte der Reformprozess der EU „eine neue Qualitätsstufe“;¹⁶² zugleich erhielt die Formierung der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene neue Impulse, denn die Arbeit im Forum und in den Kontaktgruppen hatte zu einer stärkeren Kooperation der verschiedenen Organisationen der Zivilgesellschaft geführt.¹⁶³

Interaktion im Mehrebenensystem: Europäische oder europäisierte Zivilgesellschaft?

Gibt es eine Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene?

Fasst man die hier grob skizzierten Zeitabschnitte zivilgesellschaftlicher Entwicklung auf europäischer Ebene zusammen, kann resümiert werden, dass spätestens seit den 1990er Jahren die Aktivitäten der Zivilgesellschaft nicht länger mehr auf den Nationalstaat begrenzt

der Zivilgesellschaft aufgenommen werden. Die Gruppe wies weiter darauf hin, dass Dienstleistungen aufgewertet werden müssten, da sie von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse seien. Obgleich der EU-Vertrag als solide Grundlage für die Umweltpolitik bewertet wurde, forderte die Kontaktgruppe *Umwelt* eine Aufnahme von Umweltrechten in die Grundrechte-Charta. Für die Bürger Europas solle vor dem EuGH eine Klagebefugnis in Umweltangelegenheiten geschaffen werden. Außerdem sollten die Beratungen des Rates öffentlich stattfinden. Die Kontaktgruppe *Menschenrechte* wies darauf hin, dass zur Durchsetzung von Vertragstexten wie der Charta der Grundrechte oder der Europäischen Menschenrechtskonvention unter anderem mehr Transparenz in der Arbeit europäischer Organe, eine wirksame Kontrolle durch die nationalen Parlamente und das EP wie auch eine stärkere Teilhabe der Zivilgesellschaft erforderlich sei.

160 So kannten im Dezember 2002 – zur Halbzeit des Konvents – nur 29 % der Bundesbürger die Existenz und Arbeit des Konvents. Vgl. Eurobarometer 58 (2002), S. 10–13.

161 Dies lässt sich letztlich aber auch auf die Struktur und Themen des Konvents zurückführen. Es zeigte sich, dass sich die Konventsdebatten „kaum für eine umfassendere Berichtserstattung eigneten.“ Vgl. Annette Heuser: Der Konvent in der öffentlichen Wahrnehmung und die Rolle der Zivilgesellschaft, Beilage zu: Claus Giering (Hg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation, Gütersloh 2003, S. 16.

162 Schmuck, S. 164.

163 Diese Koordination wurde als Anstoß zu weiterer Integration der Zivilgesellschaft auf der europäischen Ebene gewertet. Schließlich gilt auch zu berücksichtigen, dass der Entwurf des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ in Artikel 46 den Grundsatz der „partizipativen Demokratie“ verankerte und in Absatz 2 die Zivilgesellschaft als Bestandteil namentlich erwähnte.

sind. Auch wenn weiterhin der industrielle Sozialstaat als zentraler Bezugspunkt der Zivilgesellschaft betrachtet wird,¹⁶⁴ widmen die Akteure – in unterschiedlichem Grad – ihre Aufmerksamkeit der Politikgestaltung in Brüssel, um dort aktiv am europäischen Politikzyklus teilzuhaben.¹⁶⁵ Dieses Merkmal gewachsener und gesteigerter Sensibilität für die europäische Ebene ist ein anhaltender Trend in allen Mitgliedstaaten der EU. Obgleich häufig nationale Regierungen immer noch die ersten Adressaten nationaler und subnationaler Verbände oder zivilgesellschaftlicher Akteure sind, so zeigt sich doch in nahezu allen Bereichen das Bemühen der Organisationen, einen Zugang zum Politikzyklus der EG/EU zu finden.

Jenseits der institutionalisierten Einflussnahme durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss¹⁶⁶ ist die Europäische Kommission dabei der Hauptadressat für Forderungen aus der Zivilgesellschaft.¹⁶⁷ Grundsätzlich kann konstatiert werden: Je mehr Macht die europäischen Institutionen in bestimmten Politikfeldern erhalten, desto größere Aufmerksamkeit widmet ihnen die Zivilgesellschaft.¹⁶⁸ Ungeachtet dieser Tendenz spielt aber die Beeinflussung der eigenen Regierungsvertreter auf nationaler Ebene immer noch eine zentrale Rolle für die Zivilgesellschaft – nicht zuletzt in der Gewerkschaftspolitik.¹⁶⁹

Wenn auch mit der gesteigerten Aufmerksamkeit gegenüber der Brüsseler Ebene eine Gemeinsamkeit zivilgesellschaftlicher Akteure der 25 Mitgliedstaaten festgehalten werden kann, so lässt sich hieraus doch kein einheitliches Reaktionsmuster ermitteln. Die Wege der Einflussnahme in Brüssel unterscheiden sich beträchtlich. Der Brüsseler Mitwirkungsbürokratie stehen völlig unterschiedliche Anpassungs- und Partizipationsstile gegenüber, die sich nach dem Politikfeld, dem nationalen Hintergrund, den zur Verfügung stehenden Ressourcen etc. richten.¹⁷⁰ Mit Blick auf die unterschiedlichen Charakteristika politischer Partizipationssuche sind Feststellungen über optimale Beteiligungs- und Mitwirkungsstrategien nur begrenzt aussagekräftig. Die auf europäischer Ebene gegründeten Dachverbände haben nur selten eine hierarchisch übergeordnete Funktion. Maßgeblich bleiben vielfach die einzelnen Verbände, und diese agieren zumeist im Rahmen der jeweiligen verfassungsrechtlichen, in-

164 Vgl. Helmut K. Anheier/Stefan Toepler: Bürgerschaftliches Engagement in Europa. Überblick und gesellschaftspolitische Einordnung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 9 (2002).

165 Diese Annahme wurde aus neofunktionalistischer Perspektive auch schon für die 1950er Jahre zur Diskussion gestellt. Vgl. Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe*, Stanford 1958.

166 Zu berücksichtigen ist auch die ‚Spiegel-Institution‘ des WSA, der Ausschuss der Regionen. Seine zentrale Aufgabe ist die Beratung der Gemeinschaftsorgane sowie die institutionalisierte Interessenvertretung von Regionen und Kommunen.

167 Seitdem das Europäische Parlament kontinuierlich an Einfluss gewonnen hat, avanciert es ebenfalls zu einem gefragten Gesprächspartner.

168 Daneben prägen auch die Zugangsregelungen zu den EU-Institutionen entscheidend die Arbeit der europäischen Interessenvertretungen, Organisationen und Verbände. Vgl. Diekmann, S. 288.

169 Vgl. zur begrenzten Europäisierung der Gewerkschaften auch die Ergebnisse einer Mannheimer Konferenz zur Zivilgesellschaft. Matthias Heddenhausen: Die Zivilgesellschaft und die Europäische Union: Zwischen Legitimierung und Interessenvermittlung, in: *Integration* 3 (2003), S. 264–271, insbesondere S. 268 und Michèle Knodt/Barbara Finke: Europäisierung der Zivilgesellschaft oder Europäische Zivilgesellschaft, Ein Tagungsbericht, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2 (2003), S. 413–420, hier S. 416.

170 Vgl. auch Knodt/Finke, S. 419.

stitutionellen und politischen Gestaltungsräume.¹⁷¹ Verfügen die Organisationen über entsprechende Ressourcen, wird die Einflussnahme zunehmend in Richtung Brüssel ausgedehnt. Eine typische Strategie, wie sie etwa der DGB handhabt, ist die der Mehrfach-Repräsentationen: einerseits durch einen europäischen Verband, andererseits durch eine direkte Vertretung vor Ort – mithin durch ein eigenes Brüsseler Büro.

Angesichts dieser Beobachtungen kann konstatiert werden, dass es noch keine europäische Zivilgesellschaft gibt – die nationalen Zivilgesellschaften sich aber europäisiert haben. Die Zivilgesellschaft folgt dabei dem Weg, der durch Vertragsreformen und erweiterte Kompetenzen der EU angelegt wurde. Die zivilgesellschaftlichen Akteure auf europäischer Ebene sind nicht an die Stelle nationaler Zivilgesellschaften getreten und haben sie ersetzt, sondern ergänzen sie. Somit ist von einem Fortbestand nationaler Orientierung auszugehen, der aber zunehmend europäisch akzentuiert wird. Das Nebeneinander von Interessen, Loyalitäten und Strategien, das sich in mehrschichtigen Aktivitäten niederschlägt – ist dabei letztlich Ausdruck des europäischen Mehrebenensystems.¹⁷²

Wird die europäische Zivilgesellschaft gehört?

Wie sind die Aktivitäten der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene zu bewerten? Werden ihre Anliegen ‚wirklich gehört‘ und in politisch verbindliche Entscheidungen umgesetzt? Festzuhalten bleibt, dass der Einfluss der Zivilgesellschaft erheblich variiert – sowohl in Abhängigkeit zu einzelnen Zeitphasen als auch zu den Politikfeldern der europäischen Integration. Übt die Europa-Verbände in der Nachkriegszeit für einen kurzen Zeitraum ganz beträchtlichen Einfluss aus, so ist das Wirken der Verbände in den 1950er und 1960er Jahren ohne Nachhall in der Öffentlichkeit geblieben und nur entlang weniger spezifischer Politikfelder ausgerichtet gewesen. Erst in den 1980er und vor allem 1990er Jahren stieg die öffentliche Aufmerksamkeit und dehnten sich Aktivitäten auf alle Politikfelder aus. Bisheriger Höhepunkt zivilgesellschaftlichen Wirkens war zweifellos die Arbeit während des Grundrechte- und Verfassungskonvents, mit der ein Gegenpol zur klassischen nationalstaatlichen Gipfeldiplomatie geschaffen wurde.

Die wachsende Bedeutung der Zivilgesellschaft legt aber auch strukturelle Schwächen offen. Mit Knut Dieckmann ist festzuhalten, dass die zivilgesellschaftlichen Organisation, insbesondere Interessenvertretungen, „erste Zeichen einer Überhitzung des Systems der Interessenrepräsentation zeigen (...). Durch den Zustrom von Interessenvertretern mit der Binnenmarktgesetzgebung ist es zur Differenzierung der Verbandslandschaft gekommen, die nun zu einer Vielfachrepräsentation von Interessen, also einer Überlagerung der Zuständigkeit und

171 Auch landesspezifische gesellschaftliche Traditionen spielen eine wesentliche Rolle. Während in Frankreich etwa die gemeinwirtschaftlichen Aspekte zivilgesellschaftlichen Engagements im Vordergrund stehen, ist es in Deutschland das Modell der Subsidiarität im Bereich der sozialen Dienste, in Schweden die enge Zusammenarbeit breit angelegter Volksbewegungen mit dem Staat, in Großbritannien die Tradition der Charity oder in Italien der Entwurf des Assozianismus. Vgl. hierzu: Anheier/Toepfer, S. 37f.

172 Vgl. zur aktuellen Diskussion auch Hartmut Kaelble: Gibt es eine europäische Zivilgesellschaft?, in: Dieter Gosewinkel/Dieter Rucht/Wolfgang von den Daele/Jürgen Kocka (Hg.): Zivilgesellschaft – national und transnational, Berlin 2003, S. 267–284.

somit zum gegenseitigen Streitigmachen der Einflussnahme führt.¹⁷³ Der Zuwachs von zivilgesellschaftlichen Gruppen auf europäischer Ebene bringt damit auch die Notwendigkeit zum Ausdruck, den Zugang der Zivilgesellschaft zu den EU-Institutionen stärker zu reglementieren. Wenn dies nicht geschieht, entsteht das Risiko, dass alle gehört werden, aber nur wenige wirklich Gehör finden.

Gegenüber dieser Komplexitätszunahme kann jedoch mit der Zunahme an institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten – als weiterem Indikator – auch die Legitimationsbasis für gemeinsame Entscheidungen verbreitert werden. Die Analyse der Zivilgesellschaft ist letztlich nur bedingt eine Analyse ihrer Wirkungsgeschichte. Im Lichte deliberativ-argumentativer Ansätze bleibt zu fragen, ob es wirklich darauf ankommt, zivilgesellschaftliche Aktivitäten unmittelbar in politische Gesetze umzusetzen oder ob nicht das ‚agenda setting‘ und die öffentliche Debatte maßgeblicher sind.

Trägt die Zivilgesellschaft zur Überwindung des Demokratiedefizits bei?

Den Urteilen über den Konvent zufolge ist der Versuch, das demokratische Defizit der EU mittels der Zivilgesellschaft zu überwinden, nur begrenzt erfolgreich gewesen. Die Chance, das Ergebnis auf einer „doppelten Legitimität und Autorität“ – der des Konvents und der europäischen Zivilgesellschaft – zu begründen, „wurde“ – so das Forschungsurteil – „verpasst“.¹⁷⁴

Allerdings gilt zu berücksichtigen, dass die Erwartungshaltung beträchtlich war. Stellt man indes keine unrealistischen Ansprüche an die Zivilgesellschaft, erscheint die Partizipation in anderem Licht. Auch in nationalen politischen Systemen ist es nicht alleine die Zivilgesellschaft, die legitimationsstiftend wirkt und Interaktion verstärkt, sondern es bedarf auch der Medien und Parteien als Transmissionsriemen zwischen Gesellschaft und Staat. Es gilt als gesichert, dass die Entscheidung, ob „ein Thema europäisch wird, (...) nicht zuletzt von der Reichweite der medialen Vermittlung ab[hängt]“.¹⁷⁵ Von der Existenz eines europäischen Mediensystems ist die EU jedoch – angesichts des Faktors Sprache – noch meilenweit entfernt. Anders sieht es bei den Parteien aus. Im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration und der Ausweitung ihres Aktionsradius auf immer mehr Bereiche des öffentlichen Lebens haben sich auf der Ebene der Europäischen Union transnationale Parteienbünde herausgebildet, in denen die nationalen Parteien der EU-Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Angesichts der strukturellen Vorgaben des Systems hängen diese Parteienbünde jedoch am ‚Tropf‘ der nationalen Parteien. Weder spielen die europäischen Parteien bei der Vergabe von wichtigen Ämtern in der EU noch bei der Aufstellung von Kandidaten für die Wahlen zum EP eine wahrnehmbare Rolle. Die Konzeption und operative Durchführung der Wahlkämpfe zu Europawahlen obliegt nach wie vor den nationalen Parteien.

173 So Dickmann, S. 306. Vgl. zu den Konsequenzen überbordendes Bürgerengagements bereits auch Samuel H. Huntington: *Political Order in Changing Societies*, New Haven (CT) 1968.

174 Heuser, S. 19.

175 Vgl. kritisch Jörg Requate/Martin Schulze Wessel: *Europäische Öffentlichkeit: Realität und Imagination einer appellativen Instanz*, in: dies. (Hg.): *Europäische Öffentlichkeit. Transnationale Kommunikation seit dem 18. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2002, S. 11–39, insbesondere S. 37f.

In diesem Kontext scheint der Ansatz für das Hauptproblem des demokratischen Defizits der EU zu liegen. Es bedarf nicht alleine der Zivilgesellschaft, sondern einer umfangreichen europäischen oder europäisierten Infrastruktur. Parteien, Medien und die Zivilgesellschaft gemeinsam können als Instanzen zwischen Gesellschaft und Staat vermitteln, um so eine europäische Öffentlichkeit und eine mehrschichtige Legitimität herstellen. Dazu bedarf es jedoch in allen Bereichen unverändert struktureller Reformen.¹⁷⁶ Nicht das ‚institutionelle engineering‘ und die Einrichtung weiterer Ämter – sei es nun ein Präsident des Europäischen Rates oder ein Außenminister der EU – scheint von Nöten,¹⁷⁷ sondern die Orientierung an einem alten Wahlkampfeslogan Willy Brandts: „Mehr Demokratie wagen!“ könnte auch das Leitmotiv für die kommenden Reformprozesse der EU werden. Angesichts der gescheiterten Regierungskonferenz 2003 ist es wichtig, entsprechende konstitutionelle Anreize zur ‚Ermächtigung der Zivilgesellschaft‘ zu geben, die dann auch auf die weitere Formierung einer Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene Einfluss haben. Die Antriebe für ein assoziativ erweitertes institutionelles Design der EU dürfen indes nicht allein auf Finanzspritzen der Institutionen der Europäischen Union zurückzuführen sein, denn dies hieße, die Zivilgesellschaft gewissermaßen zu verstaatlichen und somit ad absurdum zu führen.

Die Zivilgesellschaft selbst hat bereits Strukturen entwickelt, die Legitimität der EU zu unterstützen. Im Sinne eines liberal-diskursiven Verständnisses kann sie grundlegend demokratische Legitimität stärken, wenn man von einem demokratischen Verständnis ausgeht, das über die Partizipation der Bürger in Wahlen hinausgeht und vielmehr aktive und konstruktive Teilhabe einfordert. Auf europäischer Ebene kann die Zivilgesellschaft insofern Integration fördern, als durch sie die Entstehung einer gemeinsamen Öffentlichkeit und eines gemeinsamen Problem- und Problemlösungsbewusstseins forciert wird.¹⁷⁸ Ein Patentrezept zur Überwindung struktureller Defizite transnationaler oder supranationaler Demokratien bildet sie jedoch nicht.¹⁷⁹

Überlagert die Zivilgesellschaft die (neuen) sozialen Bewegungen?

In der öffentlichen Debatte werden die Begriffe *Zivilgesellschaft* und *soziale Bewegungen* häufig nebeneinander oder sogar synonym verwendet. Mit Blick auf die europäische Ebene erfährt gegenwärtig aber allein der Terminus Zivilgesellschaft Berücksichtigung, während die sozialen Bewegungen weitgehend ausgeblendet bleiben. Lässt man das maßgebliche

176 Vgl. hier auch das Plädoyer im Fazit von Michael Schäfer: *Verfassung, Zivilgesellschaft und Europäische Integration*, Wien 2002, S. 87f, in dem mit Blick auf die europäische Integration aus rechtswissenschaftlicher Perspektive betont wird, dass eine Verfassung – einschließlich der Grundrechte – konstitutiv für die Formierung einer Zivilgesellschaft sei.

177 Vgl. allgemein zum Hintergrund der Diskussion Claus Offe: *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*, Frankfurt am Main/New York 2003.

178 In diesem Kontext erfährt auch die Diskussion um eine transnationale Staatsbürgerschaft zunehmend Bedeutung. Vgl. zur Diskussion: Heinz Kleger: *Transnationale Bürgerschaft*, Frankfurt am Main 2001 und Christoph Conrad/Jürgen Kocka (Hg.): *Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten*, Hamburg 2001.

179 So auch Ansgar Klein: *Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 6/7 (2002), S. 3–5.

strukturelle Argument außer Acht, dass *Zivilgesellschaft* ein umfassenderer und summarischer Begriff ist, der auch soziale Bewegungen umschließen kann,¹⁸⁰ stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis beide Begrifflichkeiten zueinander stehen. Hat die Zivilgesellschaft angesichts ihrer Konjunktur als legitimationsstiftendes Konzept die sozialen Bewegungen verdrängt oder sie gar ersetzt? Oder leistet die Zivilgesellschaft einen spezifischen Beitrag für eine Renaissance sozialer Bewegungen?

Die inhaltlichen ‚Stoßrichtungen‘ von Zivilgesellschaft und sozialen Bewegungen liegen nahe beieinander. Versteht man mit Joachim Raschke unter einer sozialen Bewegung einen „mobilisierenden kollektiven Akteur“¹⁸¹ so gilt dies grundsätzlich auch für zivilgesellschaftliche Organisationen. Soziale Bewegungen wie Zivilgesellschaft umfassen beide autonom organisierte Vereinigungen, die darauf abzielen, Einfluss auf politische oder gesellschaftliche Ereignisse und Strukturen zu nehmen, indem über die Mobilisierung der Öffentlichkeit – oder auch einer Teilöffentlichkeit – Aufmerksamkeit für bestimmte Sachverhalte oder Probleme geweckt wird. Damit sind aber die zentralen Gemeinsamkeiten bereits genannt. Es bestehen jedoch auch Unterschiede. Während den sozialen Bewegungen in der Regel eine stärker oppositionelle, bisweilen auch anti-systemische Haltung zugeschrieben wird, charakterisiert man die Zivilgesellschaft – im Sinne der innersystemischen Korrekturen der ‚checks and balances‘ – als systemreformierend oder gar stabilisierend. Solche politisch konnotierten Einordnungen finden sich auch in den Definitionen der Wissenschaft wieder. Geht es den sozialen Bewegungen um Veränderungen in der bestehenden Gesellschaft „aufgrund eines Prozesses der kollektiven Abwendung von gesellschaftlich institutionalisierten Werten, Normen oder Zwecksetzungen“,¹⁸² so lässt sich – so eine verbreitete Forschungsansicht – das Erscheinungsbild der Zivilgesellschaft generalisierend eher als „regulative Idee“ bezeichnen.¹⁸³ Oftmals wird die Zivilgesellschaft infolgedessen auch als politisch entideologisierte und pragmatische Variante der sozialen Bewegungen kritisiert.¹⁸⁴ Sozialen Bewegungen wird hingegen ein höherer Grad des Protests zugeschrieben. Wie Neidhardt und Rucht herausgearbeitet haben, bildeten „konfrontative Proteste“ aber nur 15 % und „gewaltförmige Proteste“ nur

180 Vgl. zu dieser Argumentation Markus Ottersbach: *Außerparlamentarische Demokratie: Neue Bürgerbewegungen als Herausforderung an die Zivilgesellschaft*, Frankfurt am Main /New York 2003, S. 120–133.

181 Joachim Raschke: *Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriss*, Frankfurt am Main/New York 1985, S. 77. So aber auch Dieter Rucht, der eine soziale Bewegung präzisierend definiert als „mobilisierender kollektiver Akteur, der mit einer gewissen Kontinuität auf der Grundlage hoher symbolischer Integration und geringer Rollenspezifikation mittels variabler Organisations- und Aktionsformen das Ziel verfolgt, grundlegenden sozialen Wandel herbeizuführen, zu verhindern oder rückgängig zu machen“. Dieter Rucht: *Zum Begriff der sozialen Bewegung*, in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.): *Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1987, S. 21.

182 So die Definition von Dirk Gerdes: *Soziale Bewegung/Neue Soziale Bewegungen*, in: Dieter Nohlen (Hg.): *Kleines Lexikon der Politik*, München 2001, S. 454.

183 Emanuel Richter: *Demokratie und Globalisierung*, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hg.): *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*, Bonn 1997, S. 173–202, hier S. 192.

184 Vgl. für eine entsprechende Interpretation unter Rückgriff auf die liberale Akzentuierung der Zivilgesellschaft Frank Nullmeier: *Zivilgesellschaftlicher Liberalismus. Schattenseiten eines Trends politischer Theorieentwicklung*, in: *Forschungsjournal für Soziale Bewegungen* 3 (1991), S. 13–26.

8,8 % aller Proteste seit den 1970 Jahren.¹⁸⁵ Gewaltförmigen Interaktionen scheint gleichwohl eine hohe Relevanz für die Dynamik sozialer Bewegungen zuzukommen, prägen sie doch stark das Bewusstsein innerhalb der sozialen Bewegungen, das für die Selbsterfahrung und die Identität eine wesentliche Rolle spielt. Die Dynamik sozialer Bewegungen ließe sich insofern nicht nur aus den Nutzenerwägungen im Rahmen gegebener und stabiler Präferenzen, sondern auch über die Transformation der handelnden Akteure erklären.

Auf Grundlage dieser Beschreibung lassen sich weitere Gegensätze ableiten. Während die sozialen Bewegungen auf grundlegende und langfristige Strukturänderungen drängen, zielt die Zivilgesellschaft primär auf Strukturreformen in einem überschaubaren Zeitraum. Hierzu setzt sie in erster Linie auf Kooperation, Kampagnen, Dialog und die Einflussnahme auf Akteure wie Politiker oder Parteien. Soziale Bewegungen hingegen sind eher konfrontativ ausgerichtet und versuchen durch Proteste, Streiks oder Boykotte ihre Ziele zu erreichen, verzichten zumeist aber auf die Anlehnung an etablierte Parteien. Auch die stärkere Abhängigkeit der Zivilgesellschaft von staatlicher Finanzierung grenzt sie von den sozialen Bewegungen ab, die durchweg auf einer staatsunabhängigen Finanzierung gründen.¹⁸⁶

Geht man bei der Definition der Kategorie Legitimität von einer selbstverständlichen Grundunterstützung für ein politisches System aus, so gilt dies im engeren Sinn – auch mit Blick auf die europäische Ebene – nur für die Zivilgesellschaft. Berücksichtigt man zudem, dass soziale Bewegungen kaum auf institutionalisierten Organisationsformen fußen, während die Zivilgesellschaft, und mit ihr die NGOs als zentrale Akteure einer transnationalen Zivilgesellschaft, konkrete und festere Organisationsstrukturen hervorbringen, wird deutlich, warum soziale Bewegungen bisher kaum im europäischen Kontext hervorgetreten sind.¹⁸⁷ Die Vernetzung über 25 Staaten ist ohne entsprechende Infrastruktur und hauptamtliche Aktive wie Pressesprecher oder professionelle Lobbyisten kaum zu bewerkstelligen. Infolge ihrer stärker formalisierten Organisationsstrukturen haben es die zivilgesellschaftlichen Akteure erheblich einfacher, sich zu vernetzen und zu europäisieren.

Hinzu kommt, dass der Zivilgesellschaft auch der Verhandlungsrahmen, den die Europäische Union vorgibt, strukturell ‚näher steht‘. Spätestens seit den Vertragsreformen der 1990er Jahre sind Tendenzen zu einer Form demokratischen Regierens zu beobachten, die die Europäische Union als ein konsensorientiertes Konkordanzmodell charakterisiert.¹⁸⁸ In der EU arbeiten politische Repräsentanten mit unterschiedlicher Legitimationsbasis zuneh-

185 Vgl. Dieter Rucht: Gewalt und neue soziale Bewegungen, in: Wilhelm Heitmeyer/John Hagen (Hg.): Internationales Handbuch der Gewaltforschung, Wiesbaden 2002, S. 474.

186 Es gilt indes zu berücksichtigen, dass die Grenzen dieser ‚idealtypischen‘ Modelle zunehmend verschwimmen.

187 Vgl. Marianne Beisheim/Michael Zürn: Transnationale Nicht-Regierungsorganisationen. Eine Antwort auf die Globalisierung?, in: Ansgar Klein/Hans Josef Legrand/Thomas Leif (Hg.): Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven, Opladen 1999, S. 306–319, insbesondere S. 309f.

188 Vgl. zum Begriff und zur Argumentation Arend Lijphart: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven, London 1999. Die komplexen Entscheidungsprozesse in Verhandlungsstrukturen und korporatistischen Netzwerken werden allerdings oft für Intransparenz und Bürgerferne verantwortlich gemacht und damit nicht als Lösung, sondern als Ursache des Demokratiedefizits der EU betrachtet.

mend verhandlungsorientiert zusammen und tragen so gemeinsam das politische System – mit der Folge weitgesteckter Partizipation und zunehmender Unübersichtlichkeit. Die sozialen Bewegungen haben hier strukturelle ‚Nachteile‘ und müssen den zivilgesellschaftlichen Organisationen Terrain überlassen. Sollte es der Zivilgesellschaft aber nicht gelingen, im Sinne des „governing by community“ das Demokratiedefizit der Europäischen Union nachhaltig zu reduzieren, könnte es beim ‚Mythos‘ Zivilgesellschaft bleiben, während soziale Bewegungen in dieses Vakuum stoßen – dann indes mit der realistischen Perspektive einer zunehmend antieuropäischen Stoßrichtung.

