

Beate Kohler-Koch, Christine Quittkat

Die Entzauberung partizipativer Demokratie

Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der
Demokratisierung von EU-Governance

Inhalt

Vorwort: Zivilgesellschaftliche Partizipation in der EU
auf dem Prüfstand
Beate Kohler-Koch..... 7

1 Regieren mit der europäischen Zivilgesellschaft
Beate Kohler-Koch..... 19

2 Die vielen Gesichter der europäischen Zivilgesellschaft
Beate Kohler-Koch..... 48

3 Die Öffnung der europäischen Politik für die Zivilgesellschaft –
das Konsultationsregime der Europäischen Kommission
Christine Quittkat und Beate Kohler-Koch 74

4 Die Konsultationspolitik der Kommission in der Praxis:
eine Tiefenanalyse
Christine Quittkat..... 98

5 Neue Medien im Dienste der Demokratie? Der zivilgesellschaftliche
Gewinn von Online-Konsultationen
Christine Quittkat..... 125

6 Der Spagat der europäischen Zivilgesellschaft –
zwischen Professionalität und Bürgernähe
Beate Kohler-Koch und Vanessa Butb 167

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

Vorwort: Zivilgesellschaftliche Partizipation in der EU auf dem Prüfstand

Beate Kohler-Koch

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

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

dem Europäischen Parlament gegenüber nur mit Einschränkungen rechen-
schaftspflichtig.

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

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

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

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

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

Demokratie und Zivilgesellschaft: Konzeptuelle Vorklärungen

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

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