

Die Kommission – ein natürlicher Verbündeter der europäischen Zivilgesellschaft?

Die Kommission - ein wichtiger Partner der Zivilgesellschaft

In Interviews begegnet man immer wieder der These von der Europäischen Kommission als natürlichem Verbündeten der Zivilgesellschaft. Vertreter der Kommission und der Zivilgesellschaft argumentieren, dass die Kommission nur dann gegenüber dem Rat und dem Europäischen Parlament mit Nachdruck auftreten kann, wenn sie glaubhaft das europäische Gesamtinteresse vertritt. Diesen Anspruch untermauert sie durch ausführliche Konsultationen. Die Verbände der Zivilgesellschaft vermitteln ihr die Sorgen und Wünsche der Bürger und bieten so ein Gegengewicht zur am Eigennutz orientierten Lobby. Für beide Seiten ist die Gemeinwohlorientierung der gemeinsame Nenner, auf dem man sich trifft. Vertreter der Zivilgesellschaft sehen sich ihrerseits auf die Kommission angewiesen, um Einfluss auf die europäische Politik zu gewinnen.

Die Europäische Kommission ist ein mächtiger Akteur in der europäischen Politik. Sie hat eine Schlüsselrolle im Gesetzgebungsprozess, denn sie hat das Initiativrecht für die Gesetzgebung und begleitet moderierend den gesamten Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union. Darüber hinaus kann sie in eigener Regie Gesetze an veränderte Rahmenbedingungen anpassen und hat weitreichende Befugnisse um die einheitliche Durchführung und die korrekte Anwendung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Wer sie zum Verbündeten hat, gewinnt Einfluss und Ansehen. Die Kommission betrachtet sich selbst als Partner der europäischen Zivilgesellschaft und betont, dass gerade die enge Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sie dazu befähigt, ihren Verfassungsauftrag zu erfüllen und für das allgemeine Interesse der Union einzustehen. Das Verhältnis Zivilgesellschaft – Kommission ist unter zwei Gesichtspunkten zu betrachten: Zum einen ist die Kommission Adressat für die Forderungen der Zivilgesellschaft und von ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit hängt es ab, wieviel Einfluss zivilgesellschaftliche Organisationen auf die Politik der EU gewinnen können. Zum anderen kann die Kommission auf vielfältige

Weise den Aufbau und die Entwicklung der organisierten Zivilgesellschaft auf EU-Ebene und selbst auf der Ebene der Mitgliedstaaten bis hinunter zur lokalen Ebene fördern. Beide Dimensionen, d. h. die Offenheit der Kommission für zivilgesellschaftliche Mitsprache und ihre Rolle als aktiver Förderer der Konstituierung einer europäischen Zivilgesellschaft, sollen im Folgenden untersucht werden. Dabei soll die politische Programmatik und ihre institutionelle Umsetzung ebenso Aufmerksamkeit erfahren wie der Einsatz und die Handhabung der neu geschaffenen Instrumente und Verfahren. Schließlich sind die Ergebnisse der Zusammenarbeit kritisch zu betrachten. Die wechselvollen Beziehungen der letzten 25 Jahre bieten eine Reihe von Anhaltspunkten, um grundsätzlich die Grenzen und Möglichkeiten einer positiven Partnerschaft zwischen Kommission und Zivilgesellschaft abzustecken.

Zivilgesellschaft als Partner und Adressat

Zivilgesellschaft ist ein schillernder Begriff. Um der Phantasie keinen allzu freien Lauf zu lassen, soll eine klare Unterscheidung getroffen werden. Es geht hier zum einen um politische Akteure, die verbandlich organisiert sind und sich nach eigenem Selbstverständnis von den vielen anderen Interessengruppen dadurch unterscheiden, dass ihr vornehmliches Anliegen die Wahrung allgemeiner Werte und Normen ist. Zu dieser Selbstzuschreibung bekennen sich die acht zivilgesellschaftlichen Dachorganisationen, die sich auf europäischer Ebene zur *EU Civil Society Contact Group* zusammengeschlossen haben. Die Gruppe versteht sich als Allianz der "large rights and value based NGO sectors acting in the public interest".¹ Zum anderen gibt es eine Vorstellung von Zivilgesellschaft, die sich nicht an verbandlichen Organisationsformen festmacht, sondern Zivilgesellschaft mit Bürgersinn und der Bereitschaft zum politischen Engagement in Verbindung bringt. Auch dieses Verständnis von Zivilgesellschaft spielt in der europäischen Politik eine Rolle und die Kommission hat eine Reihe von Programmen aufgelegt, um europäischen Bürgersinn und die politische Partizipation von Bürgern zu fördern. Auch wenn die Kommission in ihrer politischen Rhetorik meist ganz allgemein von Zivilgesellschaft spricht und viele politische Maßnahmen übergreifend angelegt sind, so soll hier eine klare Trennungslinie gezogen werden und zwischen der organisierten Zivilgesellschaft (den NGOs) und dem zivilgesellschaftlichen Engagement von Bürgern unterschieden werden.

¹ <http://www.act4europe.org/code/en/about.asp?Page=2> (12.12.2014)

Der gute Ruf der Kommission

Nimmt man die auf EU-Ebene organisierten zivilgesellschaftlichen Verbände in den Blick, so sticht hervor, dass die Kommission durchgängig einen guten Ruf genießt. Sie gilt als kontakt- und informationsfreudig und als offen für die Beratung externer Akteure. Unsere eigene umfangreiche Umfrage² hat ergeben, dass Interessengruppen gleich welcher Couleur die Kommission und auch das Europäische Parlament (EP) als sehr viel zugänglicher und auskunftsfreudiger erleben als die anderen EU Institutionen, nämlich Europäischer Rat, Ministerrat oder Europäischer Gerichtshof. Auch im Vergleich zu den heimischen Ministerialverwaltungen schneidet die Kommission gut ab. NGOs bezeichnen die Zusammenarbeit mit der Kommission durchgängig als vertrauensvoll und nicht als konfliktbelastet. Die Kommission ihrerseits geht auf Interessengruppen zu, um sich ihre Expertise nutzbar zu machen. Dabei ist sie bei den NGOs vor allem an deren politischen Einschätzungen interessiert während sie bei Wirtschaftsverbänden eher deren wirtschaftliche und soziale Expertise abfragt. Dank ihrer Offenheit und ihrer zentralen Stellung suchen alle gesellschaftlichen Akteure den engen Kontakt zur Kommission. Die europäischen NGOs haben von Anfang an regelmäßige und häufige Kontakte zur Kommission unterhalten. Erst nach der Aufwertung des Europäischen Parlaments durch den Vertrag von Lissabon hat das EP in Bezug auf die Kontakthäufigkeit der Kommission den Rang abgelaufen. Hier hat in den letzten 15 Jahren eine starke Zunahme stattgefunden, was allerdings auch damit zu erklären ist, dass nach Einschätzung der NGOs das EP sehr viel offener für zivilgesellschaftliche Verbände geworden ist als es früher war. Sowohl beim EP als auch bei der Kommission zielen die Kontakte der NGOs auf die Arbeitsebene; d. h. Referenten, Abteilungsleiter und auch Generaldirektoren sind die bevorzugten Ansprechpartner, die von vielen NGOs fast wöchentlich kontaktiert werden. Nur die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Interessenverbänden der Industrie ist enger (Anzlinger 2014).

Die Kommission hat sich die Wertschätzung der europäischen NGOs in den 1990er Jahren verdient. Es war die Zeit, in der die Kommission sich aktiv für den Aufbau und die Konsolidierung europäischer Verbände der Zivilgesellschaft einsetzte. Sie knüpfte Kontakte zu engagierten nationalen NGOs und unterstützte sie organisatorisch und finanziell bei der Gründung europäischer Verbandsföderationen; sie stellte Budgetmittel zur Deckung der laufenden Betriebskosten und für die Programmarbeit der europäischen NGOs zur Verfügung. Ebenso wichtig war, dass sie ihnen den Zugang zu beratenden Ausschüssen

² Zu ersten Auswertungsergebnissen unseres Forschungsprojektes EUROLOB siehe <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/eurolob/homepage.html>

eröffnete und neue Konsultationsinstrumente einführte, mit denen die Zugangsschwellen zum Konsultationsprozess gesenkt wurden. Aus der engen Zusammenarbeit in der Gründungsphase entstanden oft enge personelle Beziehungen und eine gute Kenntnis der wechselseitigen Interessen. Gleichzeitig gab die Kommission ihrer Konsultationspolitik eine neue Richtung. Es fand ein paradigmatischer Wechsel statt, nämlich von der Bedarfsorientierten Anhörung von Interessengruppen hin zur zivilgesellschaftlichen Partizipation (Kohler-Koch/Finke 2007). Die Kommission verpflichtete sich auf Offenheit und Partizipation als Leitprinzipien des Regierens.³

Dieser Politikwechsel kam nicht von ungefähr und war auch nicht auf die Kommission beschränkt. Vielmehr haben die Regierungen der Mitgliedstaaten, aufgeschreckt von den ablehnenden Referenden zum Vertrag von Maastricht und einer immer kritischeren Öffentlichkeit Mitte der 1990er Jahre, der Kommission den Auftrag gegeben, mehr Bürgernähe zu suchen. Nicht zuletzt fand das Prinzip der verstärkten Partizipation und des Dialogs mit der Zivilgesellschaft Eingang in den europäischen Verfassungsvertrag und wurde anschließend in den Vertrag von Lissabon aufgenommen.

Mehrere Kontextfaktoren haben die partizipative Neuausrichtung begünstigt. Die Diskussion um das Demokratiedefizit der EU gab Anstoß für institutionelle Reformen und der öffentliche Diskurs über die demokratischen Qualitäten der Zivilgesellschaft eröffnete den Blick für alternative Optionen zur parlamentarischen Stärkung der EU. Für die Umsetzung solcher Ideen war nicht zuletzt der Wechsel in der Kommission von Bedeutung; die Erfahrung mit der Krise des italienischen Parteienstaates machte den neuen Präsidenten Prodi zum Befürworter der partizipativen Demokratie.⁴

Änderung über Zeit

Mit dem Wandel der Kontextfaktoren änderte sich auch das Verhältnis zwischen Kommission und Zivilgesellschaft. Die Wirtschafts- und Finanzkrise lenkte die Aufmerksamkeit auf die politische Leistungsfähigkeit der EU. Unterstützt wurde dieser Sichtwechsel vom neuen Präsidenten der Kommission. Für Barroso mussten die Bürger von den Vorteilen der EU überzeugt werden, Output-Legitimität trat an die Stelle der Input-Legitimität. Die institutionellen Reformen des Lissabon-Vertrages begünstigten zudem die Entwicklung zur repräsentativen Demokratie. Die neuen Rechte des EP waren unmittelbar wirksam und

³ Wichtige Dokumente für die neue Politik sind das Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“ [KOM(2001) 428] und „Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation“ [KOM(2002) 704].

⁴ Zum Zusammenspiel dieser Faktoren siehe Kohler-Koch (2011).

beflügelten das EP eine aktive Rolle zu spielen. Im Unterschied dazu mussten die Instrumente zur Besserstellung der Zivilgesellschaft erst entwickelt werden und warteten lange auf ihren Praxistest. So folgte auf die Amtszeit von Prodi ein Jahrzehnt der zögerlichen Umsetzung der zivilgesellschaftlichen Partizipation. Erst im April 2012 wurden die Voraussetzungen für die Anwendung des wichtigsten Partizipationsinstrumentes des Lissabon-Vertrages, nämlich die Europäische Bürgerinitiative (EBI), geschaffen. Die Art und Weise, wie die Barroso Kommission mit der EBI umging, führte zu deutlichen Missstimmungen, so dass zumindest in einigen Kreisen der organisierten Zivilgesellschaft der gute Ruf der Kommission verloren zu gehen scheint.

Die Vorzeichen für die weitere Entwicklung sind widersprüchlich. Zum einen ist gegenwärtig zu beobachten, dass zivilgesellschaftliches Engagement gerade aus der Opposition zur Politik der Regierenden Kraft zieht. Zum anderen ist zu bedenken, dass der Einfluss des EP auf die Auswahl des Präsidenten der Kommission diesen zur größeren Rücksichtnahme auf parlamentarische Interessen zwingt. So ist es nicht verwunderlich, dass die Zivilgesellschaft in den politischen Leitlinien des neuen Kommissionspräsidenten Juncker keine Erwähnung findet. Auch Partizipation ist kein Thema, sondern lediglich eine gewisse Verbesserung der Transparenz, die durch eine interinstitutionelle Vereinbarung über die Einrichtung eines verbindlichen Lobby-Registers für alle drei Organe erreicht werden soll.⁵

Die Frage ist folglich, wie heute das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Kommission einzuschätzen ist. Wie sehen die institutionellen Rahmenbedingungen aus und wie ist die Praxis zu beurteilen?

Die Kommission als Förderer der Zivilgesellschaft

Die europäischen Verbände der Zivilgesellschaft werden nach wie vor umfangreich von der Kommission gefördert. Sie finanzieren sich fast ausschließlich aus öffentlichen Mitteln und diese fließen ihr in der Regel (oft zu 100%) aus EU Töpfen zu. Der Finanzierungsmodus hat sich allerdings über die Jahre von einer institutionellen Subvention hin zu einer überwiegenden Projektförderung verändert. Die Kommission stellt für einige europäische Verbände, so im Umweltbereich, auch Sekretariatsleistungen zur Verfügung und fördert überdies Einrichtungen, die wie der European Citizen Action Service (ECAS), Schulungen und Organisationshilfen für zivilgesellschaftliche Akteure anbieten.⁶

⁵ http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_de.pdf#page=12 (12.12.2014).

⁶ <http://www.ecas.org/about-us/ecas-mission/> (12.12.2014).

Darüber hinaus gibt es regelmäßig Programme, die auf eine Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen und Aktivitäten zielen und für deren Umsetzung sich europäische wie nationale und lokale NGOs bewerben können. In vielen Programmen geht es nicht um die Stärkung der Organisation der Zivilgesellschaft, sondern um die Ermunterung der Bürger, ein europäisches zivilgesellschaftliches Bewusstsein zu entwickeln. In den programmatischen Ankündigungen wird dabei stets eine positive Verbindung zwischen der Aktivierung der Zivilgesellschaft und der Förderung der Demokratie hergestellt. Dies ist ein durchgängiges Leitmotiv, das in innereuropäischen Programmen wie auch in zahlreichen Kooperationsverträgen mit Beitrittskandidaten und Staaten außerhalb Europa verankert ist. Liest man aber nicht nur die Programmankündigungen, sondern auch die konkrete Beschreibung der Projektziele, so rückt eine andere Zielsetzung in den Vordergrund, nämlich unter den europäischen Bürgern eine positive Einstellung zur EU zu fördern. Ein einschlägiges Beispiel ist das Programm *Demokratisches Engagement und Bürgerbeteiligung*, dessen hochgesteckte Ziele sich in den Maßnahmen nicht mehr wiederfinden.⁷ Gefördert werden Städtepartnerschaften, Netze von Partnerstädten und zivilgesellschaftliche Projekte, die auf die Begegnungen, auf wechselseitiges Verständnis und eine Unterstützung der Einigung Europas abzielen. „Stärkung der demokratischen Bürgerbeteiligung auf Unionsebene“ verengt sich darauf, dass „(...) den Bürgerinnen und Bürgern der politische Entscheidungsprozess in der Union näher gebracht wird und Möglichkeiten für gesellschaftliches und interkulturelles Engagement und Freiwilligentätigkeit auf Unionsebene gefördert werden.“⁸ Bei dem neu aufgelegten Programm *Europa für Bürgerinnen und Bürger*⁹ sind wieder die programmatische Ankündigung höchst vielversprechend, wohingegen die spezifischen Ziele sehr viel bescheidener formuliert sind. Durch grenzüberschreitende Debatten und den Aufbau von Netzwerken soll eine Sensibilisierung für die gemeinsame Geschichte und die Werte der Europäischen Union erreicht werden. Die nüchterne Formulierung der deutschen Kontaktstelle trifft den

⁷ Die folgenden drei Ziele werden genannt: „Förderung der europäischen Bürgerschaft und Verbesserung der Bedingungen für die demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger auf EU-Ebene; Förderung der demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger auf EU-Ebene; Unterstützung der konkreten Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess der EU“; https://eacea.ec.europa.eu/europa-fur-burgerinnen-und-burger/aktionen/demokratisches-engagement-und-burgerbeteiligung_de (7.12.2014).

⁸ <https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/COMM-2013-00367-00-00-DE-TRA-00.pdf> (7.12.2014).

⁹ https://eacea.ec.europa.eu/europa-fur-burgerinnen-und-burger/demokratisches-engagement-und-burgerbeteiligung_de (12.12.2014); die Laufzeit ist von 2014 bis 2020.

Sachverhalt sehr viel genauer: Ziel des Programms ist es, „den Bürger/innen die Europäische Union näherzubringen“.¹⁰

Wohlmeinend gesprochen geht es um Aufklärung und politische Bildung, kritisch gesehen geht es um Public Relations, d.h. darum, die EU durch einschlägige Programme ansprechend zu verkaufen. Selbst bei wohlwollender Betrachtung ist nicht zu übersehen, dass die Programme einige Schwachpunkte aufweisen. Die beschränkten Budgets verhindern eine flächendeckende Anwendung, so dass die Programme nur ein Tropfen auf den heißen Stein sein können. Das Geld geht zwar an Multiplikatoren, doch auch sie erreichen als Zielgruppe überwiegend nur den politisch interessierten Bürger und damit eine kleine Schicht der besser ausgebildeten Bürger. Des Weiteren liegt die Projektdurchführung häufig in der Hand pro-europäischer und das heißt parteilicher Organisationen. So ist das Fazit zu ziehen, dass die Förderung der Zivilgesellschaft und die Stärkung demokratischer Partizipation durch die Programme der Kommission eine Chimäre ist.

Zivilgesellschaftliche Mitsprache in der europäischen Politik

Dank der neuen Konsultationspolitik der Kommission stehen den zivilgesellschaftlichen Organisationen viele Wege offen, um ihre Belange in Brüssel zu Gehör zu bringen.¹¹ Die Wertschätzung gilt den klassischen Lobbyinstrumenten wie persönliche Kontakte (100%) und gezielte Ansprache der für einen Kommissionsentwurf zuständigen Referenten (100%) sowie die regelmäßige Kontaktpflege zu den einschlägigen Generaldirektionen (100%). Hoch geschätzt werden auch die Mitwirkung in Beratungsausschüssen (90%) und die Vorlage von Positionspapieren (80.6%) wohingegen die Teilnahme an Foren (77.4%) und Konferenzen (54.8%) deutlich dahinter zurückfällt und die von der Kommission hochgelobten Online-Konsultationen nur noch die Zustimmung von weniger als der Hälfte der NGOs findet (46.7%). Die Online-Konsultationen haben allerdings den Vorteil, dass sie auch für den einzelnen Bürger zugänglich sind. Er hat nicht nur in den meisten Fällen das Recht auf Teilnahme, sondern findet auch dank der Veröffentlichung und Eingabemöglichkeiten im Netz leichten Zugang. Selbstverständlich steht es den NGOs immer frei ihren Anliegen über die Medien oder durch öffentliche Protestaktionen Gehör zu verschaffen und nicht selten werden beide Einflussstrategien gleichzeitig eingesetzt.

¹⁰ <http://www.kontaktstelle-efbb.de/ziele-des-programms/> (7.12.2014).

¹¹ Die folgenden Zahlen ergeben sich aus den Umfrageergebnissen des EUROLOB Projektes; Angaben in Klammern entsprechen der Zustimmung in Prozentpunkten; vgl. Anzlinger 2014.

Die institutionelle Absicherung zivilgesellschaftlicher Beteiligung hat in den letzten Jahren langsame Fortschritte gemacht. Auch zivilgesellschaftliche Organisationen profitieren nun davon, Sitz und Stimme in beratenden Ausschüssen zu haben. Die Kommission hat sich darüber hinaus dafür stark gemacht, dass NGOs auch in den *Public-Private-Partnerships* vertreten sind, die beispielsweise in der EU-Forschungsförderung beratend tätig sind. Nicht zuletzt hat die Kommission die Einrichtungen des *Strukturellen Dialogs* ausgeweitet und die Verbände der Zivilgesellschaft zur Mitwirkung aufgefordert. Solche institutionelle Einbindung ist wichtig für Einfluss und Standing von NGOs. Die europäischen Verbände genießen hier eine Vorzugsbehandlung, denn die NGO-Mitwirkung ist regelmäßig an das Kriterium der europäischen Organisation gebunden.¹²

Kritik von Seiten der NGOs bezieht sich auf einige Schwachstellen in der Handhabung der Instrumente wie die Kürze der Antwortzeiten, die wenig aussagekräftigen Auswertungsberichte und die Publikation relevanter Dokumente und Befragungsunterlagen in nur wenigen Sprachen. Zum Teil wurde in diesen Punkten Abhilfe geschaffen, doch das eigentliche Problem wurde davon nicht tangiert. Die Kritik konzentriert sich auf die mangelnde Bereitschaft der Kommission, auf die Positionen der NGOs inhaltlich einzugehen und ihnen in ihrer Politik Rechnung zu tragen. Mit anderen Worten, sie stoßen sich daran, dass Mitsprache ohne Mitwirkung gewährt wird.

Als Fazit kann somit festgehalten werden, dass die Kommission zwar viel für Offenheit, Partizipation und Transparenz getan hat, dass sie aber gegenüber der Zivilgesellschaft die Haltung des aufgeklärten Technokraten einnimmt. Was sie bietet ist „gelenkte Partizipation“. Sie eröffnet zivilgesellschaftlichen Verbänden Zugang und gibt ihnen Stimme, in einigen Fällen sogar einen festen Platz am Beratungstisch, aber sie verfährt mit den präsentierten Positionen nach eigenem Gutdünken. Sie ist offen für kritische Stimmen, vermeidet jedoch jede Festlegung und lässt sich nicht zur Rechenschaft ziehen. Wie wenig sie bereit ist, politische Prioritäten in Frage stellen zu lassen, lässt sich anschaulich am Beispiel der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) zeigen.

Der schwierige Umgang mit der Demokratie von unten

Die *Europäische Bürgerinitiative* wurde durch den Verfassungsvertrag eingeführt und im Lissabonner Vertrag übernommen. Wenn eine Million Stimmbürger in mindestens 7 Mitgliedsländern eine politische Initiative mit ihrer Unterschrift unterstützen, dann ist die

¹² Siehe beispielsweise den Aufruf für den Strukturierten Dialog des Europäischen Struktur- und Investmentfonds (ESIF) vom Sommer 2014; <http://europa.eu/citizens-2013/de/node/3240> (2.12.2014).

Kommission gehalten, dazu Stellung zu nehmen und gegebenenfalls einen entsprechenden Gesetzesvorschlag auszuarbeiten, der dann den Gang des üblichen Gesetzgebungsverfahrens geht. Von den über 50 Initiativen, die seit Inkrafttreten im April 2012 lanciert wurden, konnten bislang nur zwei eingereicht werden und haben eine Stellungnahme der Kommission erhalten. Im ersten Fall („Recht auf Wasser“) war die Kommission zu gewissen Änderungen ihrer Politik bereit, im zweiten Fall (Embryonenschutz) hat sie erklärt, dass ihre Vorschläge weitgehend mit den Forderungen der EBI übereinstimmen und sie keine weiteren Korrekturen vornehmen könne.

Die Frustration über die EBI resultiert nicht aus dem Schicksal dieser beiden Initiativen, auch nicht aus dem Tatbestand, dass das Verfahren ungeheuer aufwändig ist. Vielmehr entspringt sie der Weigerung der Kommission, die Registrierung von über 20 Initiativen zuzulassen. Begründet wird dies mit dem Verweis auf fehlende Vertragskompetenzen. In der Regel ist damit das Schicksal der Initiative besiegelt. Die Initiatoren der Kampagne gegen das Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP) haben trotzdem weiterhin Unterschriften gesammelt, haben eine Million erreicht und werden nun, wie auch sechs weitere Initiatoren vor ihnen, Klage beim Europäische Gerichtshof einreichen.

Die Kommission ruft und keiner geht hin

Die restriktive Haltung der Kommission gegenüber zivilgesellschaftlichen Initiativen ist allerdings nur eine Seite der Medaille, die andere ist das geringe Interesse der Bürger. Auch wenn die Zugangsschwellen zur politischen Beteiligung so niedrig sind wie im Fall der Online-Konsultationen, so verlocken sie die Bürger trotzdem nicht zur Teilnahme. Die Zahlen sprechen für sich: Von den über 500 Online-Konsultationen, die im Lauf der Zeit für eine Bürgerbeteiligung offen standen, haben nur ganz wenige Themen (Umwelt, Tierschutz) dank aktiver NGOs das Interesse von annähernd 0,001 Prozent der europäischen Bürger gefunden. In der Regel liegt die Beteiligung weit darunter selbst wenn die Relevanz für den Bürger offen auf der Hand liegt. Die Kommission hat in der Finanzkrise 27 Online-Konsultationen durchgeführt und stieß damit auf überhaupt kein Interesse. Die Zahl der Antworten überstieg selbst bei Kernthemen der Finanzpolitik selten die Zahl von hundert Antworten und darunter waren nur wenige Bürger.¹³ Die Konsultationen 2011 über die Fortsetzung des Programms *Europa für Bürger* hat insgesamt 412 Antworten erbracht, davon nur 160 von Bürgern. Ein Drittel der Bürgereingaben kam aus Großbritannien und die waren überwiegend ablehnend, weil sie das Programm für eine Vergeudung knapper Mittel

¹³ Für eine detaillierte Analyse siehe Mariani et al 2013.

in wirtschaftlich schwierigen Zeiten hielten.¹⁴ Die Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen. Sie dokumentieren ein äußerst geringes Interesse und die Einseitigkeit der Beteiligung sowohl nach Ländern als auch Bildungshintergrund der Bürger.

Der Grund für die mangelnde Responsivität der Bürger sind zum einen Unkenntnis und sprachliche Hürden, denn die Konsultationen und vor allem die einschlägigen Dokumente sind oft nur auf Englisch verfügbar. Entscheidender ist, dass die Konsultationen auf eine Verbesserung der Gesetzgebung zielen und so die Komplexität der Sachverhalte widerspiegeln und in der notwendigen Fachsprache abgefasst sind.

Partnerschaft auf Distanz

Kommission und die europäischen Verbände der Zivilgesellschaft sind in vielerlei Hinsicht auf einander angewiesen. Aber es ist deutlich erkennbar, dass sowohl die Kommission als auch die europäischen NGOs ihre eigene Agenda verfolgen. Mit dem Erstarken des Europäischen Parlaments hat die Zivilgesellschaft als Quelle politischer Legitimität an Bedeutung verloren. Krisensituationen stärken das Verlangen nach Expertenwissen. Forderungen, die den politischen Prioritäten der Kommission widersprechen, stoßen auf Ablehnung. Die Kommission war ein Verbündeter in Zeiten, als es darum ging, mit der Zivilgesellschaft ein Gegengewicht zum Lobbyeinfluss der Wirtschaft zu schaffen. Ihr Partizipationsangebot war nicht auf Opposition angelegt; sie ist Verbündeter nur im Rahmen einer gelenkten Partizipation. Die europäischen NGOs ihrerseits haben eindeutig von der Unterstützung der Kommission profitiert. Sie kommen nun aber durch die Mobilisierung der Bürger in Konflikt mit der Kommission. Es bleibt abzuwarten, ob aus solchen Konflikten eine Bereitschaft zum stärkeren politischen Engagement unter Bürgern erwächst, und so Ansätze für eine transnationale Zivilgesellschaft geschaffen werden, oder ob die europäischen NGOs mehrheitlich lieber auf eine weniger konfrontative Bündnispolitik mit der Kommission setzen werden.

Literaturverweise

Anzlinger, Jana (2014): Strategien in der Interessenvertretung von NGOs, Arbeitspapier.

Kohler-Koch, Beate (2011): Regieren mit der europäischen Zivilgesellschaft. S. 19-47 in: Beate Kohler-Koch, Christine Quittkat (Eds.) Die Entzauberung partizipativer Demokratie.

¹⁴ http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1295_en.pdf (5.12.2014).

Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Frankfurt: Campus.

Kohler-Koch, Beate, und Barbara Finke (2007): The Institutional Shaping of EU-Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation? *Journal of Civil Society*, 3/3, S. 205-221.

Kohler-Koch, Beate, Christine Quittkat und Urszula Kurczewska (2013): Interest Intermediation in the European Union Revisited: Report on a Survey Study. Mannheim [Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung: Arbeitspapiere; 151]

Mariani, Elena/William Ellison/ Tristan Barber/Alex Lea (2013): Economic governance: public consultations during the crisis. European Action Service, Brüssel, Dezember 2013.

Autorin:

Prof. Dr. Dr. h. c. Beate Kohler (Kohler-Koch seit 2008 nur noch als nom-de-plume) ist Professor em. für Internationale Beziehungen und Europäische Integration der Universität Mannheim und war zuletzt „Bremen Distinguished Professor“ an der Bremen International Graduate School of Social Sciences. Sie war Gastprofessor an mehreren in- und ausländischen Universitäten (z. B. Johns Hopkins University, SAIS, Bologna; European Institute of Public Administration, Maastricht; Nankai University, Tianjin, China; Universität Bremen; University of Oslo). Die Forschungsinteressen verlagerten sich von Fragen der internationalen Beziehungen auf die Europäische Integration, Erweiterungsprozesse, die demokratische Qualität der EU sowie den möglichen Beitrag der Zivilgesellschaft zur Demokratisierung der EU. Gegenwärtig beschäftigt sie sich mit der Vertretung von Wirtschaftsinteressen in der EU. Beate Kohler ist Ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Sie ist außerdem Ehrendoktor der Universität Oslo und der Universität Maastricht.

Kontakt: Beate.Kohler@mzes.uni-mannheim.de

Weitere Informationen: www.mzes.uni-mannheim.de/d7/en/profiles/beate-kohler-koch