

Neue Legitimationsquellen für Europa?

Verbände in der europäischen Sozialpolitik

Der Beitrag diskutiert am empirischen Beispiel der europäischen Sozialpolitik, in welcher Form verschiedene Elemente assoziativer Demokratie einen Beitrag zur Legitimation von Entscheidungsprozessen in der EU leisten können. Dazu werden zunächst drei Ansätze im Zusammenhang dieses Modells – partizipationsbezogene Ansätze, Argumentationen mit Bezug zum Begriff der politischen Rechenschaftspflicht (accountability) und das Prinzip der Legitimation durch deliberative Verfahren – unterschieden und am Fallbeispiel untersucht. Dabei wird argumentiert, dass im Rahmen des europäischen Sozialen Dialoges partizipative Ansprüche nur begrenzt eingelöst werden können und der Anspruch der Herstellung politischer Rechenschaftspflichten als unerfüllt angesehen werden muss, während vor allem Legitimationseffekte durch deliberative Verfahren positiv anerkannt werden können. Eine legitimierende Wirkung geht von der Inklusion der Interessengruppen daher insgesamt nur begrenzt aus, zumal Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Ansprüchen zu beobachten sind. Die zukünftige Diskussion sollte sich daher stärker auf die Abwägung konkurrierender Legitimationsansprüche und die Minimierung von Zielkonflikten konzentrieren.

1. Organisierte Interessengruppen als Legitimationsquelle der europäischen Politik?

Die Beteiligung organisierter Interessengruppen an Entscheidungsprozessen der Europäischen Union wird seit einiger Zeit unter der Fragestellung diskutiert, ob diese eine zusätzliche Legitimationsquelle für das Regieren auf europäischer Ebene darstellen kann und sogar dazu geeignet ist, einen Beitrag zur Behebung der vielfach diskutierten Legitimationsdefizite der EU zu leisten. Dabei können wesentliche Elemente dieser Problematik, der Mangel an direkter bürgerlicher Partizipation und Kontrolle von Entscheidungsprozessen und das Fehlen einer ausreichenden intermediären Sphäre der politischen Willensbildung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten, als strukturelle Legitimationsdefizite des Regierens in der Europäischen Union ausgemacht werden, bei deren Behebung organisierte Interessengruppen eine Rolle spielen könnten (Beetham/Lord 1998: 59; Abromeit 1998: 87; Karlsson 2001: 44). In theoretischer Form ist daher bereits der Versuch gemacht worden, die Interessenvermittlung durch Verbände als ein Element »assoziativer Repräsentation« mit den traditionellen Formen parlamentarischer und gubernementaler Repräsentation zu einem »europafähigen Demokratiekonzept« zu verknüpfen (Benz 1998a: 357). Andere Autoren gehen so weit, die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs als Demokratisierungsstrategie für die EU zu diskutieren (Heinelt 1998: 79; Schmitter 2000: 59; Zürn 2000:

205). Insgesamt stehen diese Beiträge im Zusammenhang mit Ansätzen der »assoziativen Demokratie« und des »Post-Parlamentarismus«, die im europäischen Kontext vor allem wegen der begrenzten Möglichkeiten einer parlamentarischen Demokratisierung der EU verstärkt diskutiert werden (Cohen/Rogers 1992: 425; Abromeit 2002: 30; Andersen/Burns 1996: 227). Im Einzelnen werden aber unterschiedliche Argumentationen für die legitimierende Wirkung der politischen Inklusion von Interessengruppen geltend gemacht, die zudem nur selten anhand empirischer Untersuchungen kritisch differenziert werden. Das Anliegen dieses Beitrages ist es, die drei wichtigsten Positionen dieser Debatte, die jeweils den Schlüsselbegriffen der Partizipation, der politischen Rechenschaftspflicht und der Legitimation durch deliberative Verfahren zugeordnet werden können, zu trennen und am Beispiel der europäischen Sozialpolitik empirisch zu überprüfen. Dabei soll gezeigt werden, dass die Legitimationseffekte, auf die sich die drei genannten Argumentationsmuster berufen, nicht nur unterschiedlich gut einlösbar sind, sondern auch in Widerspruch zueinander treten können.

Die europäische Sozialpolitik ist für die empirische Untersuchung dieser Fragestellung deswegen besonders interessant, weil den europäischen Dachverbänden der Arbeitgeber und Gewerkschaften durch das Sozialabkommen von 1991 im Rahmen des Sozialen Dialoges die Möglichkeit zur eigenständigen Aushandlung von Rahmenabkommen und damit ein konkretes Mitentscheidungsrecht eingeräumt wurde, das als Schritt zu einem »quasi-korporatistischen« Verhandlungssystem charakterisiert werden kann (Falkner 1998: 193, 2000a: 705). Darüber hinaus kann in diesem Politikfeld eine aktiv inkludierende Tätigkeit der Europäischen Kommission gegenüber organisierten Interessengruppen ausgemacht werden, die durch Förderung und Anreize auf den Ausgleich von Ungleichgewichten zwischen Interessenbereichen einwirkt, Zugangsmöglichkeiten für ein breites Spektrum von Interessengruppen und NGOs schafft und ein ganzes Geflecht von Ausschüssen, Gremien und Konferenzen eingerichtet hat, in denen Gesetzgebungsvorhaben mit Interessenvertretern verschiedenster Art diskutiert werden (Eichener 2000: 349; Eising 2001a: 320). Damit erscheinen in diesem Politikfeld die Grundbedingungen für die Einlösung der zentralen Ansprüche assoziativer Demokratiemodelle – aktiver Ausgleich und Förderung »unterrepräsentierter Interessen« durch staatliche Institutionen und die Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen in deliberative Arenen – in besonderer Weise erfüllt zu sein. Den Anspruch, durch die Beteiligung von Verbänden an Entscheidungsprozessen in diesem Politikfeld einen positiven Beitrag zum »guten Regieren« leisten zu können, hat auch die Europäische Kommission in einer kürzlich erschienenen Mitteilung noch einmal bekräftigt: »Als treibende Kraft bei der Modernisierung der Wirtschaft und des Sozialmodells in Europa nimmt der soziale Dialog weiterhin einen zentralen und besonderen Platz beim demokratischen Regieren in Europa ein« (Kommission 2002: 6).

2. Legitimationsgewinne durch Verbände? Entwicklung eines Bezugsrahmens

Im Folgenden soll ein Bezugsrahmen aus drei demokratietheoretischen Positionen entwickelt werden, in denen jeweils unterschiedliche Aussagen über die denkbaren Beiträge von Interessengruppen zur Legitimation europäischer Entscheidungsprozesse geltend gemacht werden. Unterschieden werden partizipationsbezogene Ansätze (2.1), Positionen mit Bezug zum Begriff der politischen Rechenschaftspflicht (*accountability*) (2.2), sowie Argumentationen der deliberativen Demokratietheorie (2.3). Die Entwicklung dieses Rahmens vollzieht sich in zwei Schritten: Nach der Darstellung der prinzipiellen Begriffe und Zielvorstellungen werden Kriterien entwickelt, die zur empirischen Überprüfung der jeweiligen Annahmen im ausgewählten Fallbeispiel herangezogen werden können. Am Ende dieses Kapitels steht somit ein zweistufiger Untersuchungsrahmen, der die Formulierung theoretischer Positionen mit einem konkret anwendbaren Untersuchungsprogramm der einzelnen Positionen verknüpft (2.4). Dieser soll dann im nächsten Schritt auf das Fallbeispiel angewendet werden (Kap. 3).

2.1. Legitimationsgewinne durch Partizipation

Ein häufig vertretenes Argumentationsmuster stellt den Begriff der Partizipation in den Mittelpunkt: Es wird angenommen, dass durch die Beteiligung eines breiten Spektrums von Interessen das Risiko des dauerhaften Ausschlusses relevanter gesellschaftlicher Anliegen aus dem Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene minimiert oder ausgeschlossen werden kann und zivilgesellschaftliche Akteure eher die Möglichkeit erhalten, ihre Anliegen in die Entscheidungsfindung einzubringen. Besonderes Gewicht erhält dieses Argument vor dem Hintergrund der Kritik des Fehlens einer ausreichenden »Input-Legitimation«.¹ Diese Schwäche ist als strukturelles Problem für die Legitimation der europäischen Regierungsprozesse vielfach diskutiert worden. So bemerkt Fritz Scharpf, der im Übrigen starke Zweifel an der Input-Legitimation der EU-Politik vertritt (Scharpf 1999a: 20), in Bezug auf die zunehmende Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an Verhandlungsprozessen: »Die europäischen Politiknetzwerke sind vielleicht nicht besonders leistungsfähig, aber die Entscheidungen, die sie tatsächlich produzieren, haben in hohem Maße die Vermutung für sich, dass vermeidbare Interessenverletzungen auch vermieden wurden.« (Scharpf 1999b: 678). Im Zusammenhang dieser Argumentation finden sich Beiträge, die eine Aufwertung der

1 Mit diesem Begriff werden in der insbesondere von Fritz Scharpf entwickelten »komplexen Demokratietheorie« legitimationsbezogene Argumente danach unterschieden, ob sie den Begriff der Legitimation von der Eingabeseite des politischen Prozesses herleiten und sich dabei vor allem auf Begriffe wie die Partizipation an Entscheidungen, die bürgerschaftliche Kontrolle der politischen Agenda und die Erzielung von Konsens in der Willensbildung stützen (»Input-Legitimation«), oder ob die Legitimation eines politischen Gemeinwesens von der Angemessenheit und Gemeinwohlorientierung der substanzuellen Politikergebnisse (»Output-Legitimation«) abhängig gemacht wird (Scharpf 1999a: 20; Abromeit 2002: 15; Schmidt 2000: 294).

Input-Legitimation in der EU durch Interessengruppen entweder als Zukunftsperspektive konzipieren (Zürn 2000: 205; Heinelt 1998: 97) oder in einzelnen Ansätzen bereits in der politischen Realität erfüllt sehen (Eising 2001a: 320; Eichener 2000: 353).

Auch wenn der Befund der europäischen Verbändeforschung anerkannt wird, dass die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union relativ offen für die Mitsprache gesellschaftlicher Interessengruppen sind und vor allem durch Anreize der EU-Kommission mittlerweile vielfältige Anliegen durch Verbände artikuliert werden können (Eising 2001b: 453; Greenwood 1997: 265), stellt sich bei der Prüfung der partizipationsbezogenen Ansätze die Frage, wie die Einflussmöglichkeiten für Verbände in den unterschiedlichen Interessenbereichen verteilt sind, und welche Konsequenzen daraus für die Ausübung von Macht durch die jeweilige Klientel zu folgern sind. Die *Repräsentativität* der beteiligten Verbände ist daher ein erstes Kriterium, um den Anspruch geltend machen zu können, dass über die selektive Vertretung einzelner Interessen hinaus eine partizipative Wirkung für die europäische Bürgerschaft entfaltet werden kann. Zu prüfen ist, ob sich die Verbändestruktur über die traditionell auf europäischer Ebene stark vertretenen Industrie- und Unternehmerinteressen hinaus zu einem alle relevanten gesellschaftlichen Interessen umfassenden Spektrum ausdifferenziert hat. Zweitens hängt die Stichhaltigkeit des Arguments auch von den *Kräfteverhältnissen* der Interessengruppen ab, die vor allem von der Organisationsfähigkeit der Verbände, der Ausstattung mit Ressourcen und dem Status eines Verbandes innerhalb der Interessendomäne bestimmt wird. Über diese strukturellen Kriterien hinaus ist aber drittens auch der tatsächliche Zugang zu Entscheidungsprozessen dafür entscheidend, inwiefern organisierte Interessengruppen ihre Ansprüche geltend machen können. Durch dieses prozedurale Element ist zu prüfen, in welcher Form Verbände die Möglichkeit zur Beteiligung in Politiknetzwerken erhalten, welchen Einfluss sie in den jeweiligen Entscheidungsprozessen bekommen, und in welcher Form sie darin nicht nur Anliegen vertreten, sondern auch Vetopositionen einnehmen können (Traxler/Schmitter 1995: 206).

2.2. Herstellung politischer Rechenschaftspflichten (accountability)

Eine zweite Argumentation grenzt sich von der eben dargestellten dadurch ab, dass sie zwar ebenfalls die positiven Wirkungen partizipativer Politiknetzwerke gelten lässt, diese aber stärker in den Zusammenhang der gegenseitigen Kontrolle von Entscheidungsinstanzen stellt und sich normativ stärker an der Etablierung politischer Rechenschaftspflichten orientiert. Dieser Ansatz findet sich etwa bei Adrienne Héritier, die Verhandlungsnetzwerke der Interessengruppen als ein Element wechselseitiger Kontrolle zwischen konkurrierenden, einander prinzipiell misstrauenden Akteursgruppen konzipiert: »Accountability is [...] strengthened by [...] mutual horizontal control and distrust among actors in a diverse, negotiational democracy, and competition among multiple authorities« (Héritier 1999: 269). Vor allem die Verschiedenheit und Anzahl der Akteure und die aus wechselseitigem Misstrauen entstehenden Formen gegenseitiger Kontrolle werden in dieser Argumentation nicht

nur als Substitut für formale demokratische Legitimationsprozesse, sondern auch als Teil einer Reihe pragmatischer politischer Taschenspielertricks (*subterfuge*) für das Funktionieren europäischer Regierungsprozesse angeführt (Héritier 1997: 171), während andere Beiträge vor allem starke Legitimationsdefizite im Fehlen formaler politischer Rechenschaftspflichten in der Europäischen Union sehen (Karlsson 2001: 44; Beetham/Lord 1998: 59; Schmitter 2000: 31). In Bezug auf die Problematik der bürgerschaftlichen Kontrolle der europäischen Entscheidungsprozesse verdeutlicht diese Argumentation aber auch die Zweischneidigkeit der Inklusion von Interessengruppen: So können Verbände einerseits einen Beitrag zum Aufbau einer intermediären Struktur zwischen dem institutionellen System der EU und den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern leisten, die eine direktere Kommunikation zwischen den Ebenen ermöglicht, Argumente und Positionen den jeweiligen Akteuren zuordnet und Ansprechpartner für Entscheidungsträger und Betroffene bereitstellt. Andererseits besteht bei einer schlecht gestalteten Inklusionspolitik die Gefahr, dass lediglich eine größere Anzahl von Akteuren zusätzlich in den Entscheidungsprozess hineingezogen, politische Verantwortlichkeit verwischt und die Transparenz von Entscheidungsprozessen eher verschlechtert wird. So ist durchaus eine Form der Beteiligung organisierter Interessen vorstellbar, die zwar durch ihre Inklusivität allen partizipativen Ansprüchen gerecht wird, zugleich aber durch die Vielzahl der Gremien zu einer so hohen Unübersichtlichkeit und Zerfaserung der Entscheidungsprozesse führt, dass die Verwirklichung der demokratischen Rechenschaftspflicht nicht mehr möglich ist (Abromeit 1998: 87, 2002: 30).

In diesem Zusammenhang steht die Argumentation von Arthur Benz, der bei der Konzipierung seines »europafähigen Demokratiekonzeptes« (Benz 1998a: 357) zwar assoziative Netzwerke zusammen mit gubernementalen und parlamentarischen Strukturen in eine Mischverfassung aufnimmt, zugleich aber auf Spannungen und Zielkonflikte der drei Repräsentationsstrukturen hinweist² und klare Abgrenzungen in Form einer *Funktionsdifferenzierung* fordert: So wird die Beteiligung organisierter Interessen zwar als eine ergänzende Form der »assoziativen Repräsentation« akzeptiert, aber unter den Vorbehalt gestellt, dass diese die klassischen Funktionen der Exekutive (Initiativ- und Ausführungsfunktion) sowie die parlamentarischen Kontroll- und Entscheidungsrechte nicht in Frage stellen darf (Benz 1998a: 352). Anhand des ausgewählten Fallbeispiels müsste also geprüft werden, in welcher Form die Arbeitsteilung und wechselseitige Kontrolle der zentralen Institutionen der EU (Kommission, Rat, Parlament) durch die Inklusion organisierter Interessen beeinflusst wird, und ob der Anspruch der Aufrechterhaltung politischer Rechenschaftspflichten zwischen diesen Institutionen als eingelöst betrachtet werden kann. Mit der Forderung nach der Etablierung externer Entscheidungskontrollen

2 Diese Zielkonflikte bestehen im Verhältnis zwischen parlamentarischer und assoziativer Repräsentation in der Spannung zwischen dem Prinzip öffentlicher Verhandlung und selektiven Aushandlungen, zwischen assoziativer und gubernementaler Repräsentation im Konflikt von territorialen und sektoralen Konfliktstrukturen und zwischen parlamentarischer und gubernementaler Repräsentation im Spannungsverhältnis von Parteienwettbewerb und dem Prinzip der Verhandlungseffizienz (Benz 1998a: 357).

der Verhandlungsnetzwerke der Interessengruppen für Parlament und Exekutive muss aber zweitens auch der Anspruch auf *Transparenz* verknüpft werden, die im Fall europäischer Politiknetzwerke zwar nicht allumfassend sein kann, aber eine Verlagerung der Debatte in intransparente Verhandlungen und Informationsrückstände des Parlaments vermeiden (Benz 1998a: 354f) sollte. Die Wahrung der politischen Rechenschaftspflicht hat schließlich auch eine innerverbandliche Komponente: Um die Rückbindung der verhandlungsführenden Verbandseliten an die Forderungen und Positionen der Mitgliederbasis wirksam zu machen, sind innerverbandliche Strukturen der Willensbildung notwendig, die die *Responsivität der Interessenvertreter* gegenüber ihrer Mitgliederbasis sicherstellen. Insbesondere bei den europäischen Dachverbänden der Arbeitgeber und Gewerkschaften stellt dies ein schwer zu lösendes Dilemma zwischen den Ansprüchen legitimer innerverbandlicher Willensbildung und effektiver Interessenvertretung gegenüber den angesprochenen Institutionen dar (*logic of membership vs. logic of influence*, Traxler/Schmitter 1995: 191; Benz 1998b: 209).

2.3. Legitimation durch deliberative Verfahren

Eine dritte Position konzentriert sich auf die prozedurale Form, in der auf der Eingabeseite des politischen Prozesses Präferenzen vorgetragen und Interessenkonflikte bearbeitet werden. In diesem Zusammenhang findet in letzter Zeit der Hinweis auf den Beitrag von Politiknetzwerken zu deliberativen Entscheidungsprozessen zunehmend Beachtung (Joerges/Neyer 1998: 224; Eriksen 2000: 55; Schmalz-Bruns 1999: 214). Der normative Kern der Argumente im Zusammenhang mit dem dort entfalteten Prinzip des »deliberativen Supranationalismus« zielt auf die legitimierende Wirkung von Aushandlungsprozessen, in denen die Akteure in öffentlichen Diskursen von »positions-orientierten Verhandlungen« zu einem Prozess diskursiver Verständigung im Austausch von Argumenten übergehen. Darin ist nicht die Durchsetzung partikularer Eigeninteressen, sondern die Entdeckung argumentativ begründeter, »verallgemeinerungsfähiger« Interessen auf der Grundlage kommunikativer Rationalität für die Entscheidungsfindung ausschlaggebend. Daran knüpft sich die Erwartung, dass durch den Austausch von Informationen und Argumenten nicht nur eine höhere Rationalität der Entscheidungsfindung herbeigeführt und das Defizit der EU-Institutionen an fachbezogener Expertise aufgehoben wird (Andersen/Burns 1996: 229), sondern auch tendenziell eher gemeinwohlorientiertere Präferenzen gebildet werden können, als dies durch pluralistische Lobbying-Beziehungen erreicht würde (Scharpf 1999a: 26; Abromeit 1998: 87, 2002: 33). In dieser Argumentation findet sich in Bezug auf die Einstellungen der Akteure eine Umkehrung der eben dargestellten Position, da nicht das Misstrauen und die gegenseitige Kontrolle, sondern die Kooperationsbereitschaft und das Schließen konsensualer Kompromisse als legitimationsfördernd angesehen werden.

Das Konzept der »Legitimation durch deliberative Verfahren« ist grundsätzlich ein starkes Argument für die Verstärkung verbandlicher Mitsprache; es bedarf in

seinen normativen Implikationen aber der empirischen Überprüfung. Hierzu gehört zunächst die Frage, ob die *Rahmenbedingungen deliberativer Verfahren* erfüllt werden, ob also genügend Zeit und eine ausreichende Unabhängigkeit von externen Zwängen für die Verwirklichung diskursiver Verständigungsprozesse gegeben sind, und ob für alle Akteure die Möglichkeit vorhanden ist, mit ihren Positionen und Argumenten im Prozess der Deliberation wahrgenommen und akzeptiert zu werden. Ausschlaggebend hierfür ist vor allem die Möglichkeit des Zuganges der Akteure zu entscheidungsrelevanter Information, die Möglichkeit zur Androhung eines einseitigen Ausstiegs aus den Verhandlungen und andere Druckmöglichkeiten sowie die allgemeine organisatorische und taktische Kompetenz der beteiligten Akteure (Karlsson 2001: 57). Zudem setzt das Prinzip deliberativer Entscheidungsfindung voraus, dass das Verhalten der Verhandlungspartner tatsächlich von einer *Problemlösung durch Argumente*, nicht aber durch Interessenkonflikte und strategische Einflussnahme geprägt ist (*arguing* statt *bargaining*). Von einer Realisierung eines deliberativen Prozesses lässt sich daher erst sprechen, wenn die beteiligten Akteure dazu bereit sind, sich an gemeinsamen Interessen zu orientieren, Zugeständnisse zu machen und Kompromisse zu schließen. Mit einem Beharren auf den Ausgangspositionen oder taktischer Verweigerung gegenüber Einigungen ist dieses Prinzip der Entscheidungsfindung dagegen unvereinbar (Benz 1998b: 204; Zürn 2000: 192; Scharpf 1999a: 27). Drittens kann die legitimationschaffende Wirkung deliberativer Verfahren nur dann geltend gemacht werden, wenn die entscheidungsrelevanten Argumente und Informationen über den engen Kreis der Verhandlungspartner hinaus weitergegeben werden und so eine *Rückbindung an die Öffentlichkeit* hergestellt wird. Dieses Argument gilt umso mehr, als exklusive, auf einen kleinen Kreis von Akteuren begrenzte Verhandlungen »hinter verschlossenen Türen« nicht nur eine Verletzung des Öffentlichkeitsprinzips darstellen, sondern auch klientelistische Lösungen auf Kosten nicht anwesender Dritter ermöglichen (Karlsson 2001: 62; Benz 1998a: 355, 1998b: 206). In diesem Zusammenhang ist dabei ausdrücklich nicht die Rückbindung an eine europaweite, durch Massenmedien vermittelte Allgemeinöffentlichkeit, sondern an eine fachbezogene Teilöffentlichkeit gemeint.

2.4. Der Untersuchungsrahmen in graphischer Darstellung

In den vorangegangenen Abschnitten sind drei demokratietheoretische Positionen unterschieden worden, die jeweils unterschiedliche Argumente für die Legitimationsbeiträge durch Verbändenetzwerke geltend machen. Daraus ist ein Untersuchungsrahmen für das Fallbeispiel entwickelt worden, der sich in tabellarischer Form so zusammenfassen lässt:

Tabelle 1: Zusammenfassende Darstellung des Untersuchungsrahmens

Ziel-vorstellungen	Partizipation	Rechenschafts-pflicht	Deliberation
Prüfungs-kriterien für das Fallbeispiel	1. Repräsentativität der einbezogenen Verbände 2. Kräfteverhältnisse der Interessen-gruppen 3. Zugang zu Entscheidungs-prozessen	1. Funktionsdifferen-zierung der Repräsentationsformen 2. Transparenz 3. Responsivität der Interessenvertreter	1. Rahmenbedingun-gen für delibera-tive Verfahren 2. Problemlösung durch Argumen-tieren 3. Rückbindung an die Öffentlichkeit

3. Welchen Beitrag leisten die Verbände zur Legitimation der EU-Sozialpolitik?

Um die Fragestellung dieses Beitrags zu beantworten, soll der oben entwickelte Bezugsrahmen nun auf das Fallbeispiel der europäischen Sozialpolitik angewendet werden. Die Zwischenergebnisse der jeweiligen Untersuchungsteile werden dann in einer Schlussbetrachtung zusammenfassend diskutiert (Kap. 4).

3.1. Legitimationsgewinne durch Partizipation?

Die Frage nach der *Repräsentativität der beteiligten Verbände* richtet sich in der europäischen Sozialpolitik primär an die so genannten »Sozialpartner«, also die Spitzenvertretungen der Arbeitgeber und Gewerkschaften auf EU-Ebene, weil diese das alleinige Recht zur Teilnahme am branchenübergreifenden Sozialen Dialog und damit auch zur Aushandlung von Rahmenabkommen haben, die vom Rat als europäische Richtlinien ratifiziert werden können. Wer diese Sozialpartner sein sollen, wurde in den europäischen Verträgen offen gelassen und lediglich durch die Europäische Kommission im Rahmen einer Erklärung zur Durchführung des Sozialen Dialoges durch Kriterien eingegrenzt.³ In der Praxis haben sich drei Verbände

3 Nach einer Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik sollen die Europäischen Sozialpartner »(1) branchenübergreifend, sektor- oder berufsspezifisch sein und über eine Struktur auf europäischer Ebene verfügen; (2) sie sollten aus Verbänden bestehen, die in ihrem Land integraler und anerkannter Bestandteil des Systems der Arbeitsbeziehungen sind, sollten Vereinbarungen aushandeln können und so weit wie möglich alle Mitgliedsstaaten vertreten; (3) sie sollten über die geeigneten Strukturen verfügen, um effektiv an dem Anhörungsprozeß teilnehmen zu können« (Kommission 1993: Absatz 24).

für den branchenübergreifenden Sozialen Dialog etabliert, der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB/ETUC), die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände (UNICE) sowie der Zentralverband der Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung (CEEP). Die Repräsentativität dieser Verbände wurde bisher nur einmal auf der juristischen Ebene durch eine Klage in Zweifel gezogen, welche die Interessenvertretung der kleinen und mittleren Unternehmen (UEAPME) anlässlich der Vereinbarung der europäischen Richtlinie zum Elternurlaub gegen den Alleinvertretungsanspruch von UNICE vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) in erster Instanz schließlich erfolglos anstrengte. Der Konflikt zwischen den beiden Verbänden ist inzwischen auch durch eine wechselseitige Vereinbarung zur Zusammenarbeit beigelegt. Um den Status der genannten Verbände als europäische Sozialpartner transparenter und anhand konkreter Kriterien überprüfungsfähig zu machen, stellte die Kommission darüber hinaus in ihrer Erklärung zur »Anpassung und Förderung des Sozialen Dialoges« eine Liste der als Sozialpartner verhandlungsfähigen Interessengruppen zusammen, die neben den oben genannten drei Verbänden für die branchenübergreifenden Verhandlungen noch 41 Verbände für die sektoralen Sozialen Dialoge umfasst (Kommission 1998: i). Sämtliche dieser Interessengruppen wurden im Rahmen einer von der Kommission beauftragten, durch die belgische Universität Leuven durchgeführten Untersuchung auf ihre Repräsentativität hin untersucht. Der Bericht kommt dabei insgesamt zu einem positiven Ergebnis und zeigt zugleich, dass die Auswahl der als Sozialpartner privilegierten Verbände keineswegs willkürlich oder ohne Maßstäbe erfolgt (Kommission 1999a: 2). Diese Studie zur Repräsentativität der EU-Sozialpartner soll durch eine neue Untersuchung aktualisiert werden, die auch die Sozialpartnerverbände der beitrittswilligen Länder einbezieht (Kommission 2002: 10). Darüber hinaus unternimmt die Kommission schon seit Beginn der Neunzigerjahre zahlreiche Anstrengungen zur Förderung und Einbindung auch solcher Interessen, die sonst kaum eine Chance zur Repräsentation auf europäischer Ebene hätten: So geht die Gründung der European Platform of Social NGOs, in der insgesamt 37 Organisationen und Netzwerke zur Vertretung von gesundheitspolitischen, Anti-Diskriminierungs-, Migranten-, Bürgerrechts- und Gleichberechtigungsinteressen vertreten sind, wesentlich auf die von der EU ausgerichtete, bisher dreimalige Veranstaltung des European Social Policy Forums, und nicht zuletzt auf starke finanzielle Unterstützung der EU zurück (Eising 2001a: 308; Platform 1999: 4; European Social Policy Forum 1998). Allgemein sind im Laufe der Neunzigerjahre durch Anreize und Organisationshilfen vor allem der Kommission über 100 Organisationen im Gesamtbereich »sozialpolitischer Interessengruppen« entstanden,⁴ die ein breites Spektrum von Anliegen in der Armuts-, Familien-, Kinder- und Gesundheitspolitik und die Interessen von Alten, Menschen mit Behinderungen und Arbeitslosen abdecken (Green-

4 So wird der Gesamtanteil der von der Kommission finanziell geförderten Organisationen im Bereich der »öffentlichen Interessen« (Umwelt-, Verbraucher- und sozialpolitische Interessen) auf rund 60% geschätzt (Greenwood 1997: 177). Der öffentliche Finanzierungsanteil bei diesen Gruppen beträgt dabei in vielen Fällen bis zu 40% des Gesamthaushaltes der Organisationen (Greenwood 1997: 208).

wood 1997: 204).⁵ Auch in offiziellen Erklärungen bekräftigt die Kommission ihr Interesse an einer engen Partnerschaft mit Nichtregierungsorganisationen im Interesse der »Förderung der partizipativen Demokratie« in der EU (Kommission 2000a: 5). Zumindest gemessen an der Ausdifferenzierung des Spektrums organisierter Interessen auf EU-Ebene lässt sich damit feststellen, dass kaum noch eine soziale Statusgruppe von der kollektiven Interessenvertretung auf EU-Ebene ausgeschlossen ist und somit ein durchaus hohes Maß an Repräsentativität der Interessenvertretung in der Sozialpolitik erreicht wurde.

Allerdings sagt die Ausdifferenzierung und Breite der vorhandenen Interessenstruktur noch wenig über die tatsächlichen *Kräfteverhältnisse* zwischen den jeweiligen Verbänden aus. Hier deutet viel auf ein Fortbestehen des Übergewichts der Unternehmerinteressen in der Europäischen Union hin: Interessenvertretungen der Unternehmen sind nach wie vor auf europäischer Ebene deutlich in der Überzahl,⁶ mit besseren finanziellen und organisatorischen Ressourcen ausgestattet und verfügen vielfach über engere Kontakte zu den Entscheidungsträgern (Eising 2001a: 300; Greenwood 1997: 101). Ein wichtiger Faktor sind die erheblichen strukturellen Unterschiede in der Organisationsfähigkeit der verschiedenen Interessenbereiche: So sind Unternehmerinteressen zwar mit einer wesentlich höheren organisatorischen Dichte auf europäischer Ebene organisiert, zugleich aber wesentlich weniger in ihrem Verhalten durch einzelne Dachverbände steuerbar und viel stärker fragmentiert als die Interessen der Arbeitnehmer, die überwiegend in breit organisierte Dachverbände eingebunden sind (Traxler/Schmitter 1995: 201). Dieses Missverhältnis überträgt sich auf die Position der Europäischen Sozialpartner: So erfasst der Europäische Gewerkschaftsbund mit 68 Mitgliederverbänden und 15 sektoralen Ausschüssen formell rund 90% der gewerkschaftlich organisierten Interessen in Europa und nimmt damit praktisch ein Monopol in seinem Interessenbereich ein; zudem ist es dem Verband durch einige Reformen in den Neunzigerjahren gelungen, ein Mindestmaß an Handlungsfähigkeit und die Integration der Einzelverbände sicherzustellen (Dølvik 1999: 207; Eising 2001b: 464). Auf der Unternehmerseite existieren dagegen zwei konkurrierende Sozialpartner-Organisationen, die nur sehr lose sektorale Organisationen einbinden und außerdem in Konkurrenz zu einer Vielzahl von Lobbying-Organisationen stehen wie Ad-hoc-Koalitionen von Firmen, professionellen Lobbyisten und Pressure-Groups, etwa dem informell organisierten, aber sehr mächtigen European Round Table of Business Industrialists (ERT)

-
- 5 Einige wichtige dieser Organisationen sind die European Women's Lobby (EWL), das European AntiPoverty Network (EAPN), Eurolink Age, das European Disability Forum (EDF), der European Council of Voluntary Organisations (CEDAG), das Combined European Bureau for Social Development (CEBS), das Centre for European Not-for-Profit Organisations (CENPO), der European Citizens Action Service (ECAS), das European Foundation Centre (EFC), der European Roundtable of Associations and Federations (ERAf), das European Social Action Network (ESAN) oder der International Council on Social Welfare (ICSW) (vgl. Greenwood 1997: 204-217).
- 6 So beträgt die Anzahl der Verbände der öffentlichen Interessen auf EU-Ebene etwa 134, der Gewerkschaften 18, der Wirtschaft aber etwa 450 (Eising 2001b: 458; Greenwood 1997: 59).

(Ebbinghaus/Visser 2000: 774; Eising 2001b: 457; Apeldoorn 2000: 189). Für UNICE besteht damit immer noch ein schwieriges Spannungsverhältnis zwischen den Eigeninteressen vieler Unternehmervertretungen, die sich aus strategischen Gründen der Einbindung in einen Zentralverband und der Einbeziehung in Verhandlungen mit den Gewerkschaften entziehen (Streeck 1999: 112), und der hervorgehobenen Spitzenstellung, die der Verband im Rahmen des Sozialen Dialoges mittlerweile wahrnehmen kann. Es existiert somit ein klares Ungleichgewicht zwischen Gewerkschaften und sozialpolitischen Interessen einerseits, die vor allem in Anhörungs- und Verhandlungsprozessen ihren Einfluss geltend machen, und Wirtschaftsinteressen andererseits, die zusätzlich vielfach in informellen, pluralistischen Lobbying-Beziehungen Einfluss nehmen können und dabei die Schwäche des europäischen Dachverbandes im eigenen Interesse in Kauf nehmen.

In Bezug auf den *Zugang zu Entscheidungsprozessen* besteht seit der Einführung des Sozialen Dialoges eine klare Zweiteilung zwischen den Spitzenvertretungen der Sozialpartner, die grundsätzlich zu jeder sozialpolitischen Initiative der Kommission zweimal konsultiert werden⁷ und jederzeit dazu Verhandlungen aufnehmen können, und den übrigen Verbändevertretern, die auf eigenständig organisierte Lobbying-Arbeit angewiesen sind. Die Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Netzwerkorganisationen wie der European Social Platform bleiben damit auf Stellungnahmen und Öffentlichkeitsarbeit vor allem im Rahmen der Europäischen Foren für Sozialpolitik beschränkt und übertragen sich insgesamt nur sehr begrenzt auf den allgemeinen Entscheidungsprozess auf EU-Ebene. Das Nebeneinander von Sozialem Dialog und beratenden Ausschüssen, die in einzelnen Fachgebieten die Entscheidungsarbeit der Institutionen ergänzen, tendiert dabei noch dazu, die Privilegierung der Sozialpartner zu verstärken, da insbesondere Vertreterinnen und Vertreter dieser Organisationen in den Gremien beteiligt sind. Dabei sind die Zugangsmöglichkeiten für die Sozialpartner zu Entscheidungsprozessen insgesamt aber keineswegs unbegrenzt: So sind die Sozialpartner an der Europäischen Beschäftigungsstrategie, die seit den Gipfeln von Luxemburg und Lissabon eine wachsende Bedeutung für die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik erfährt, zwar durch den Ständigen Ausschuss für Beschäftigungsfragen⁸ formell beteiligt, können in diesem Rahmen aber weit weniger Einfluss ausüben, als dies im Bereich der EU-Gesetzgebung durch den Sozialen Dialog möglich ist (Bercusson 2001: 234; Degryse/Pochet 2001: 11). Ähnliches gilt für den seit dem Gipfel von Köln ins Leben gerufenen »makroökonomischen Dialog«, der die Sozialpartner beratend an den Konsultationen zwischen Europäischer Zentralbank und dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) beteiligt. Auch durch die

7 Gemäß dem Abkommen zur Sozialpolitik müssen die Sozialpartner erst zur grundsätzlichen Ausrichtung einer Maßnahme auf Gemeinschaftsebene gehört und dann, wenn die Kommission die Initiative weiterverfolgt, auch zum konkreten Inhalt von Gesetzgebungsvoorhaben konsultiert werden.

8 Der Ständige Ausschuss für Beschäftigungsfragen (SAB) existiert seit 1970 und besteht aus Vertretern des Rates, der Kommission und der Sozialpartner. Er hat dabei aber lediglich eine beratende Funktion und dient vor allem der Vorbereitung der Treffen des Rates, in dem die beschäftigungspolitischen Leitlinien auf europäischer Ebene beraten und beschlossen werden (Kommission 2000b: 14).

Formulierung der »Methode der Offenen Koordinierung«,⁹ durch die das in der Beschäftigungsstrategie entwickelte Prinzip der gemeinsamen Zielformulierung, Indikatorenbildung und Auswertung von nationalen Aktionsplänen durch die EU-Institutionen auch auf die Bereiche der sozialen Inklusion und der Rentenreformen ausgeweitet worden ist, droht der Soziale Dialog damit als ein auf die »klassische« Gemeinschaftsgesetzgebung begrenztes Instrument an den Rand gedrängt zu werden. Auch innerhalb der Prozesse der Offenen Koordinierung erscheinen die Sozialpartner bislang eher marginalisiert: So wird zwar in den offiziellen Festlegungen der »Methode der offenen Koordinierung« eine intensive Beteiligung der Sozialpartner verlangt,¹⁰ aber die bisher vorliegenden Fallstudien deuten eher auf den *Top-down*-Charakter des Verfahrens und den unklaren Status der zivilgesellschaftlichen Akteure in den Prozessen der Zielformulierung und Umsetzung der Inhalte der Koordinierungsstrategien hin (de la Porte et al. 2001: 302; de la Porte/Pochet 2002: 296).¹¹

Zusammenfassend ergibt sich also unter dem Gesichtspunkt der Partizipation ein gemischtes Bild. Einerseits kann keine Rede mehr davon sein, dass lediglich Unternehmerinteressen auf europäischer Ebene organisationsfähig sind und Zugang zu Entscheidungsprozessen erhalten; hier ist seit den Achtzigerjahren in Bezug auf die Ausdifferenzierung der Verbändestruktur und den Einbezug bürgerrechtlicher und öffentlicher Interessen zweifellos ein bemerkenswerter Umbruch erreicht worden. Andererseits bleibt die Nutzung der Partizipationsmöglichkeiten faktisch auf die Sozialpartner beschränkt, die ebenfalls keinen unbegrenzten Einfluss ausüben können und durch die Entwicklungen der letzten Jahre sogar wieder in ihrer Bedeutung eingeschränkt wurden. Ein weiteres Problem stellen die nach wie vor in erheblicher Form vorhandenen Ungleichgewichte in der Organisation von Arbeitnehmer- und

9 Die »Methode der offenen Koordinierung« wurde in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon als »Mittel für die Verbreitung der bewährten Praktiken und die Herstellung einer größeren Konvergenz in Bezug auf die wichtigsten Ziele der EU« vereinbart. Die Methode beruht dabei auf dem Prinzip des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedsstaaten, der Vereinbarung gemeinsamer Zielvorstellungen und der Umsetzung dieser Ziele in nationale Aktionspläne. Konkrete Schritte der offenen Koordinierungsmethode sind erstens die Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem Zeitplan der vorgesehenen Umsetzung, zweitens die Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks, drittens die Umsetzung der Leitlinien in die nationale Politik durch die Erarbeitung nationaler Aktionspläne und viertens die regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung durch die Gemeinschaftsinstitutionen (Europäischer Rat 2000: 12).

10 Bei der Festlegung der Verfahren in der offenen Methode der Koordinierung legen die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon in Art. 38 fest: »Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen werden, so daß die Union, die Mitgliedsstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken« (Europäischer Rat 2000: 13).

11 »The principal political actors who are driving the OMC [Open Method of Coordination] in the social field [...] are arguably promoting a ›bottom-up‹ model of social benchmarking, notably in the field of poverty and social exclusion. Nevertheless, the situation is not at all clear and the ›bottom-up‹ model is evidenced principally by the permissive approach which the supranational coordination is adopting towards the preparation of the national action plans against poverty and social exclusion« (de la Porte et al. 2001: 302f).

Unternehmerinteressen dar. Insgesamt ist somit in Bezug auf den Gesichtspunkt der Partizipation nur ein eingeschränkt positives Fazit zu ziehen.

3.2. Herstellung politischer Rechenschaftspflichten (accountability)?

Wie bereits angesprochen, erfordert der Anspruch der politischen Rechenschaftspflicht eine klare Trennung und *Funktionsdifferenzierung* zwischen den Verhandlungsnetzwerken der europäischen Verbände und den übrigen Institutionen der Europäischen Union. Aufgrund des Fehlens einer formalen Legitimationsbasis der europäischen Verbände sollte deren Funktion dabei grundsätzlich auf die Beratung und Vorbereitung von Entscheidungen beschränkt sein; konkret müssten also vor allem das Kontroll- und Einspruchsrecht des Europäischen Parlamentes aufrechterhalten, eine öffentliche Debatte gewährleistet und das Letztentscheidungsrecht des Europäischen Rates als höchstes Beschlussfassungsorgan der EU gewahrt bleiben (Benz 1998a: 355). Eben in dieser Hinsicht ist aber bisher die Einbettung des Sozialen Dialoges in das institutionelle Gefüge der EU noch völlig unzureichend: So wird das Europäische Parlament in dem Fall, dass Verhandlungen über Rahmenabkommen zwischen den Sozialpartnern aufgenommen werden, nicht nur von der Entscheidungsfindung komplett ausgeschlossen, sondern hat auch kein formelles Unterrichtungs- oder Einspruchsrecht; stattdessen finden bisher lediglich informelle Unterrichtungen über den Stand der Verhandlungen auf freiwilliger Basis durch die Kommission statt. Die bisherigen Versuche europäischer Parlamentarier, im Rahmen der Neuverhandlung der europäischen Verträge in Amsterdam in dieser Hinsicht eine Neuregelung zu erreichen, blieben erfolglos (Keller/Sörries 1999: 121; Keller 1997: 75; Rhodes 1998: 142). Auch das Letztentscheidungsrecht des Rates ist nicht eindeutig gewährleistet: So legen die Sozialpartner ihre Vereinbarungen dem Rat zwar auf Vorschlag der Kommission zur Beschlussfassung als Rechtsakt vor, es ist aber bisher nicht abschließend geklärt, ob der Rat in dieser Situation inhaltliche Änderungen am Text der Vereinbarungen vornehmen kann; dies ist zwischen der Kommission sowie den Sozialpartnern, die sich klar gegen Änderungen aussprechen, und dem Rat sowie einigen Mitgliedsstaaten umstritten (Keller 1997: 80; Keller/Sörries 1999: 120).

Darüber hinaus kommt es nicht nur in den externen Beziehungen des Sozialen Dialoges, sondern auch intern zwischen Sozialem Dialog und beratenden Ausschüssen einzelner Politikbereiche (etwa dem einflussreichen beratenden Ausschuss für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz) zu Spannungen (Smismans 2001: 30). Verstärkt wird die Unübersichtlichkeit der verschiedenen Anhörungsprozesse durch die hohe Anzahl der Gremien, die im Bereich »Beschäftigung und Soziales« insgesamt fünf fachlich orientierte beratende Ausschüsse,¹² einen Ausschuss

12 Diese beratenden Ausschüsse existieren in den Bereichen Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Berufsausbildung, Chancengleichheit, Freizügigkeit der Arbeitnehmer und soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Kommission 2002: 9).

für den Sozialen Dialog, sowie insgesamt 27 Ausschüsse für die sektoralen Sozialen Dialoge in verschiedenen Branchen umfassen (Kommission 2002: 18). Um eine Koordinierung dieser Prozesse noch zu gewährleisten, soll nun eine übergreifende Arbeitsgruppe von der Kommission eingesetzt werden, die den Auftrag hat, eine »Bestandsaufnahme der bestehenden Methoden und Strukturen der Anhörung vorzunehmen und die es ermöglicht, sämtliche betroffenen Dienststellen besser in die mit dem Sozialen Dialog verbundenen Tätigkeiten einzubinden« (Kommission 2002: 9). Die Probleme bei der Herstellung klarer politischer Verantwortlichkeiten stellen sich also nicht nur in den externen Beziehungen der Verhandlungsnetzwerke, sondern auch in ihrer internen Organisation.

Ebenfalls problematisch sind die bisherigen Versuche, *Transparenz* in der Beteiligung von Interessengruppen auf europäischer Ebene herzustellen. Die Kommission erklärte es zwar schon 1993 zu ihrem Ziel, Anstrengungen für einen besser strukturierten Dialog mit den Interessengruppen zu unternehmen. Als Ansätze zur Regulierung der Interessenvertretung wurden aber bisher lediglich die Vereinbarung eines freiwilligen *code of conduct* für Lobbyisten ohne verbindliche Regelungen oder Standards erreicht und der Aufbau einer Online-Datenbank aller Interessengruppen auf EU-Ebene mit Angaben zu den Namen, Zielen, Kontaktadressen und Hauptvertretern der Verbände¹³ umgesetzt (Greenwood 1997: 80; Aligieri/Rometsch 1994: 143). Gemessen an der sehr hohen Zahl der Interessenverbände auf EU-Ebene (nach Kommissionsangaben circa 3.000 mit etwa 10.000 Beschäftigten) bleibt ein hohes Maß an Unübersichtlichkeit bestehen. Eine hohe Intransparenz besteht auch in Bezug auf die inhaltliche Arbeit der beratenden Ausschüsse, die informell von den jeweiligen Fachabteilungen der Kommission zusammengestellt werden, weitestgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit arbeiten und somit auch das Risiko von »Fachbruderschaften« zwischen Beamten und Verbändevertretern verstärken (Bach 1997: 190). Die Transparenz des Sozialen Dialoges ist im Vergleich dazu etwas besser, da sowohl die Kommission als auch die beteiligten Verbände eine große Menge an Stellungnahmen, Positionspapieren, Berichten und Gemeinsamen Erklärungen veröffentlichen. Allerdings ist diese Information keineswegs vollständig, und es ist beispielsweise schwierig, von außen die Gründe für das Scheitern von Verhandlungen herauszufinden, da sich beide Seiten in einem solchen Fall in der Regel gegenseitig die Schuld für den Abbruch der Gespräche geben. Darüber hinaus kann wohl auch auf lange Sicht keine vollständige Transparenz der Gespräche hergestellt werden, weil das für Verhandlungsprozesse in Politiknetzwerken typische Aushandeln von Kompromissen und Tauschgeschäften unter Bedingungen vollständiger Offenheit unmöglich gemacht würde (Benz 1998b: 207; Papadopoulos 2000: 13).

Dieser Mangel an externer Kontrolle und Transparenz der Politiknetzwerke zwischen Kommission und Interessenverbänden könnte dabei durch funktionierende innerverbandliche Kontrollmechanismen, vor allem also die Responsivität der Ver-

13 Online abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/repoertoire/indexrep_en.htm; 29.09.2002; eine Darstellung der allgemeinen Position der Kommission gegenüber Interessengruppen und Angaben zum *code of conduct* in: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/approche_en.htm; 29.09.2002.

bandsspitzen gegenüber der Mitgliederbasis, teilweise kompensiert werden. Allerdings ist zumindest im Fall der europäischen Dachverbände der Sozialpartner auch dieser Mechanismus politischer Kontrolle nur schwer zu etablieren: Im Fall des Europäischen Gewerkschaftsbundes ist eine responsive innerverbandliche Struktur der Willensbildung besonders schwer herstellbar, da der Dachverband insgesamt 68 Mitgliederorganisationen mit sehr unterschiedlicher regionaler Herkunft und ideologischer Ausrichtung integrieren muss. Innerverbandlich besteht dabei ein Vermittlungsproblem zwischen der Generalversammlung, die als Forum aller Mitgliederorganisationen alle vier Jahre zusammentritt und über grundlegende Personal- und politische Richtungsentscheidungen beschließt, und dem für die Festlegung von Verhandlungsmandaten und gemeinsamen Positionen entscheidenden, vierteljährlich tagenden geschäftsführenden Ausschuss sowie dem Gewerkschaftssekretariat, das entscheidend für die alltägliche Arbeit des Verbandes ist (Kommission 1999a: 25; Ebbinghaus/Visser 2000: 774). Insgesamt ist dabei in einer so umfassenden und heterogenen Massenorganisation wie dem EGB eine enge Rückbindung zwischen den europäischen Verbandsspitzen und den Mitgliederorganisationen nur schwer herstellbar.

Ähnliche Probleme bestehen bei UNICE, die lediglich die Spitzenvertretungen der Mitgliederverbände in das beschlussfassende Organ, den Rat der Präsidenten, einbindet, bisher aber keine Möglichkeiten zur Abstimmung der Interessen zwischen den sektoralen Organisationen entwickelt hat. Innerverbandlich stellt das weit ausgedehnte Netzwerk von Arbeitsgruppen in fünf Arbeitsbereichen mit einer Mitgliedschaft von etwa 1.500 Personen in allen Mitgliedsländern eine Rückbindung der Verbandsspitze an die Mitgliederbasis sicher. Die Arbeit dieser Netzwerke ist allerdings kaum formalisiert und funktioniert eher als Diskussionsforum denn als formalisierte Struktur der Willensbildung (Kommission 1999a: 29; Pochet/Arcq 1999: 179). Offener ist im Vergleich dazu die Willensbildung in der Interessenvertretung der Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung (CEEP), deren Generalversammlung zweimal jährlich zusammentritt und über die Leitlinien der zukünftigen Verbandspolitik berät (Kommission 1999a: 35). Das Steuerungszentrum der Euro-Verbände bleiben aber zweifellos die in den Präsidien, Sekretariaten und geschäftsführenden Ausschüssen organisierten Brüsseler Verbandsspitzen, die bei der Aufnahme von Verhandlungen über Rahmenabkommen federführend sind. Das Handeln gemäß der »Einflusslogik« überwiegt innerhalb der europäischen Dachverbände somit sicher noch das Handeln nach der »Mitgliedschaftslogik« (Traxler/Schmitter 1995: 191; Keller 1997: 15; Ebbinghaus/Visser 2000: 779; Benz 1998b: 209).

Insgesamt muss unter dem Gesichtspunkt der politischen Rechenschaftspflicht ein negatives Fazit gezogen werden, da die beratenden Ausschüsse und der Soziale Dialog noch in einer Reihe von Verfahrenselementen in der Abstimmung mit anderen Institutionen umstritten sind, keine ausreichende Transparenz gesichert ist und die Responsivität der Interessenvertreter auf europäischer Ebene gegenüber der Mitgliederbasis eher gering ist.

3.3. Legitimation durch deliberative Verfahren?

Lässt sich schließlich das Prinzip der deliberativen Entscheidungsfindung als Argument für die legitimierende Wirkung der Politiknetzwerke in der EU-Sozialpolitik geltend machen? In Bezug auf die *Rahmenbedingungen* deliberativer Verfahren ist im Fall der EU-Sozialpolitik nach Maastricht zu beachten, dass die Vertreter von Interessengruppen ihre Anliegen durch die Institutionalisierung des Sozialen Dialoges nicht nur durch lobbyistische Interessenvertretung vortragen, sondern in einen Diskussionsprozess einbezogen werden, der grundsätzlich neun Monate, in Einzelfällen auch länger dauern kann. Dies hat zur Folge, dass Positionen abgewogen und Kompromisse ausgehandelt werden können und die Möglichkeit besteht, in längeren Diskussionsprozessen nach der adäquaten Lösung zu suchen. In Bezug auf die Akteure ist dabei zu bemerken, dass zahlreiche kleinere Interessengruppen im Bereich der »öffentlichen Interessen« nur sehr begrenzt Zugang zu aktueller, entscheidungsrelevanter Information erhalten, nur schwer als gleichberechtigte Diskussionspartner anerkannt werden und aufgrund ihrer geringeren Ressourcen allgemein über eine geringere taktische Kompetenz verfügen (Eising 2001a: 304). Verstärkt wird dies durch den selektiven Charakter des Sozialen Dialoges, an dem nur drei ausgewählte Verbände teilnehmen dürfen.

Auf der Ebene der europäischen Sozialpartner hat sich aber in den letzten 20 Jahren eine organisatorische Infrastruktur herausgebildet, die in Bezug auf den Zugang zu Informationen keine Seite mehr ernsthaft benachteiligt und zudem gute Bedingungen zur Einbringung von Expertise in die europäischen Verhandlungsprozesse schafft: So verfügt UNICE wie bereits erwähnt über ein weit ausgedehntes Expertennetzwerk von Arbeitsgruppen in fünf thematisch unterteilten Referaten,¹⁴ was als eigentliche Stärke dieses Verbandes angesehen werden kann. Der EGB kann dagegen vor allem auf die Arbeit des Europäischen Gewerkschaftsinstitutes in Brüssel zurückgreifen, das bereits 1978 mit finanzieller Hilfe der Europäischen Kommission als Forschungs- und Dokumentationszentrum gegründet wurde und praktisch den gesamten Bereich der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik mit Publikationen, Forschungsprojekten und Datensammlungen abdeckt (Ebbinghaus/Visser 2000: 779; Dølvik 1999: 125). Die Kommission bemüht sich außerdem darum, Informationsdefizite im Rahmen des Sozialen Dialoges zu vermeiden und organisiert deshalb einen monatlichen *Newsletter* über den Stand der Sozialen Dialoge auf allen Ebenen, einen Jahresbericht und interaktive Datenbanken (European Social Dialogue Online) sowie vierteljährliche Informationsforen unter Einschluss aller Beteiligten (EIRO 1998; Kommission 1998: 5).

14 Innerhalb der Verbandsstruktur von UNICE bestehen fünf Politikausschüsse zu den Angelegenheiten »ökonomische und soziale Angelegenheiten«, »auswärtige Beziehungen«, »industrielle Angelegenheiten«, »soziale Angelegenheiten« und »Angelegenheiten der Unternehmen«. Diese können jeweils eigenständig Arbeitsgruppen einrichten, die sich meist aus Experten aus nationalen Unternehmen zusammensetzen und Positionspapiere zu anstehenden Themen erarbeiten. Größter Vorteil dieser Arbeitsgruppen für den Verband ist es, europaweit Expertise zu mobilisieren und gemeinsame Standpunkte zu erarbeiten.

Darüber hinaus existiert für den Bereich der europäischen Sozialpolitik mittlerweile ein ganzes Netzwerk unabhängiger Agenturen und Institutionen, die für die Bereitstellung vergleichender Information und Expertise sehr wichtig sind: Nennenswert sind hier beispielsweise die Agentur für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (OSHA) in Bilbao, die Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Dublin Foundation), die daran angeschlossene Beobachtungsstelle für die industriellen Beziehungen (European Industrial Relations Observatory, EIRO) und die Agentur für berufliche Aus- und Fortbildung (CEDEFOP) in Thessaloniki. In all diesen Institutionen sind die europäischen Sozialpartner jeweils in den Vorständen gleichberechtigt beteiligt und verfügen somit über die Möglichkeit, Wissen über sozialpolitische Standards und Entwicklungen auf europäischer Ebene zu gewinnen und in die Verhandlungen einzubringen (Kommission 1999b: 2). Die Arbeit dieser Institutionen könnte dabei auch dazu geeignet sein, zur Verstärkung der *Rückbindung* der Verhandlungsprozesse an eine europäische Fachöffentlichkeit beizutragen. Ein Element in dieser Entwicklung ist die Vernetzung des Europäischen Gewerkschaftsinstitutes mit anderen Forschungseinrichtungen wie dem Observatoire Social Européen, aus der regelmäßig eine Reihe von Publikationen und Jahresberichten zu sozialpolitischen Entwicklungen auf EU-Ebene und *Newsletter* zu aktuellen Entwicklungen hervorgehen. Eine weitere wichtige Funktion in der Schaffung einer europaweiten Teilöffentlichkeit übernimmt auch die oben genannte Dublin Foundation, die mit dem Internet-Portal EIROonline¹⁵ eine ausgezeichnete Informationsplattform für Entwicklungen in der Sozialpolitik und den Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedsstaaten und auf EU-Ebene eingerichtet hat. Auch die für Soziales und Beschäftigung zuständige Generaldirektion der Europäischen Kommission ist sichtlich bemüht, Informationen für eine europäische Öffentlichkeit bereitzustellen und bietet im Internet eine ganze Fülle an Informationen über neuere Entwicklungen, Überblicks- und Jahresberichte sowie gleich mehrere *Newsletter* zur Sozialpolitik allgemein und dem Sozialen Dialog an, die zusätzlich zu praktisch allen relevanten Dokumenten im Bereich der Sozialpolitik online zugänglich gemacht werden.¹⁶ Zumindest was den Zugang zu Informationen angeht, sind damit die Rahmenbedingungen für eine europäische Teilöffentlichkeit in diesem Bereich weitgehend erfüllt, und die Entwicklungen deuten darauf hin, dass die grundsätzlich exklusiven Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern von einer wachsenden Zahl an Akteuren und Institutionen kritisch begleitet und kommentiert werden.

Allerdings ist damit nur etwas über die Rahmenbedingungen gesagt, und es bleibt noch offen, ob die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern wirklich in Form einer *Problemlösung durch Argumentieren* verlaufen. Das größte Hindernis für eine kooperative, sachbezogene Auseinandersetzung ist sicher noch, dass jeder der beteiligten Sozialpartner durch den Abbruch der Verhandlungen ein Vetorecht einsetzen kann. In der Regel ist vor allem UNICE an einem Nicht-zustande-Kommen kollekti-

15 <http://www.eiro.eurofound.ie>.

16 http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/index_de.htm; 29.09.2002.

ver Vereinbarungen interessiert. Es besteht also durchaus die Gefahr, dass vor allem durch die Unternehmerseite strategische Interessen an einer Nicht-Entscheidung durchgesetzt werden (Streeck 1999: 112; Keller 1997: 78). Gleichwohl spielt es eine sehr wichtige Rolle, dass die Kommission ihre Gesetzgebungsvorhaben bei einem Abbruch der Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern auf dem konventionellen Gesetzgebungsweg weiterverfolgen und damit auch ohne die Verbände eine europäische Richtlinie durchsetzen kann (wie im Fall der Richtlinie zu den Europäischen Betriebsräten 1995). Die Verhandlungen finden damit praktisch im »Schatten der Hierarchie« statt, da die Sozialpartner beim Abbruch der Verhandlungen das Risiko eingehen, dass eine Richtlinie ohne ihre Mitsprache verabschiedet wird. Dass strategische Interessenkonflikte im Rahmen des Sozialen Dialoges vielfach überwunden werden und Kompromisse im gemeinsamen Interesse formuliert werden können, zeigen die Abschlüsse von Rahmenabkommen zu Elternurlaub, befristeter Beschäftigung und Teilzeitarbeit, die lange zuvor im Rat blockiert gewesen sind. Vor dem Hintergrund dieser Durchbrüche wird daher auch auf das gewachsene Vertrauensverhältnis beider Seiten, die Wirkung von Lernprozessen und die damit einhergehende »Kultur der Sozialpartnerschaft« auf europäischer Ebene hingewiesen (Falkner 1998: 161). Allerdings scheitern auch nach wie vor zahlreiche Initiativen am einseitigen Widerstand von UNICE, die die Aufnahme von Verhandlungen über Rahmenabkommen ablehnt, wie im Fall der geplanten Richtlinie zur Unterrichtung und Konsultation auf nationaler Ebene (EIRO 1998). Es besteht also sicher noch ein schwieriges Spannungsverhältnis zwischen deliberativen Lern- und Verständigungsprozessen und der Austragung strategischer Interessenkonflikte. Unverkennbar ist aber die zunehmende Akzeptanz der europäischen Verhandlungen über Rahmenabkommen, die nicht mehr grundsätzlich von einer strukturellen »Entscheidungslücke« auf Unternehmerseite blockiert werden (Falkner 2000b: 279).

Insgesamt kann unter dem Kriterium der Entscheidungsfindung durch Deliberation ein verhalten positives Fazit gezogen werden: Zwar verläuft der Soziale Dialog nicht in jedem Fall argumentations-, sondern in vielen Fällen noch interessenbezogen, aber es lassen sich mittlerweile eine ganze Reihe von Beispielen dafür nennen, wie gegen den Widerstand anfänglicher Interessenkonflikte eine Einigung erreicht werden konnte. Positiv zu bewerten ist der Aufbau einer zunehmend vernetzten europäischen Teilöffentlichkeit, die durch die Selbstdarstellung der Sozialpartner, aber auch durch ihre Verknüpfung mit der Arbeit unabhängiger Institutionen und Agenturen gefördert wird. Der wichtigste Vorbehalt in diesem Zusammenhang ist, dass das Prinzip der Legitimation durch deliberative Verfahren bisher hauptsächlich als Prozess zwischen politischen Eliten mit eher selektivem Charakter realisiert worden ist, da nur eine kleine Anzahl ausgewählter Akteure unmittelbar und gleichberechtigt am Deliberationsprozess teilnimmt und die diskursive Rückbindung bisher primär zu einer interessierten Fachöffentlichkeit, weniger aber zur Allgemeinöffentlichkeit hergestellt wird.

4. Schluss

Welchen Beitrag leistet also die Einbeziehung organisierter Interessengruppen zur Legitimation der EU-Sozialpolitik? Die hier angestellten Betrachtungen ergeben ein gemischtes Bild: So haben sich zwar die Partizipationsmöglichkeiten für ein breites Spektrum zivilgesellschaftlicher Organisationen erheblich verbessert, diese sind aber nicht konsequent auf die neu eingeführten Koordinierungsmechanismen der europäischen Sozialpolitik ausgeweitet worden und müssen außerdem durch Einbußen in der politischen Rechenschaftspflicht und Transparenz des institutionellen Systems der EU erkauft werden. Positiv zu bewerten ist die Verwirklichung deliberativer Entscheidungsverfahren in Verhandlungsnetzwerken und die dargestellten Tendenzen einer Rückbindung der dortigen Diskurse an eine europäische Teilöffentlichkeit, die allerdings noch nicht auf eine breitere Öffentlichkeit übertragen werden kann.

Die Beteiligung von Verbänden an den Entscheidungsprozessen der EU-Sozialpolitik bewirkt damit insgesamt eher zweischneidige Wirkungen für die Legitimation europäischer Politik. Darüber hinaus bestehen offenbar Konflikte zwischen den hier diskutierten Zielvorstellungen: So ist die partizipative Öffnung von Politiknetzwerken nur teilweise mit der Realisierung konsensorientierter Diskurse in deliberativen Arenen zu vereinbaren, die eher von der Beschränkung der Teilnehmer und dem Abschluss nach außen profitieren. Beide Ansätze gehen außerdem durch die Abgeschlossenheit von Aushandlungsprozessen in Netzwerken vielfach auf Kosten der Transparenz der Entscheidungsfindung und der Sicherung politischer Rechenschaftspflichten. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten müssen Prozesse der Netzwerkbildung also verstärkt unter Abwägung von Zielkonflikten zwischen den konkurrierenden Legitimationsansprüchen der hier vorgestellten Ansätze diskutiert werden, so dass etwa die Erträge deliberativer Verfahren möglichst weitgehend ausgeschöpft werden, aber eine Aushöhlung der demokratischen Standards, vor allem einer wirksamen Herrschaftskontrolle durch die Bürgerschaft, vermieden wird (Papadopoulos 2000: 16).

Die positiven Erwartungen in Bezug auf die Verwirklichung assoziativer Demokratiemodelle in der EU müssen aber insgesamt auch deswegen gedämpft werden, weil es sich beim hier untersuchten Fallbeispiel um einen Schlüsselbereich handelt, in dem die Mitentscheidungsrechte für Verbände im Rahmen des Sozialen Dialoges besonders weit entwickelt und die Bedingungen einer aktiven Inklusion von Interessengruppen und der Schaffung deliberativer Arenen besonders günstig sind. Damit kommt dieser Fallstudie die Rolle eines *critical case* zu, an dem auch in Zukunft Erwartungen an die Potenziale assoziativer Demokratiemodelle in der Europäischen Union zu messen sind. In positiver Weise sind abschließend eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung des Sozialen Dialoges zu nennen, die die Europäische Kommission vor kurzer Zeit in einer Mitteilung unterbreitet hat (Kommission 2002). Diese erscheinen teilweise geeignet, einzelne der hier diskutierten Schwachpunkte aufzunehmen: Kernstück der Vorschläge ist die Einsetzung eines »Tripartiten Sozialgipfels«, der aus der Troika der Staats- und Regierungschefs, dem

Kommissionspräsidenten und einer Delegation der Sozialpartner zusammengesetzt wird und zeitlich parallel zu den jeweiligen Frühjahrsgipfeln des Europäischen Rates die Gelegenheit erhalten soll, die Beiträge der Sozialpartner zu den verschiedenen Elementen der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik zu diskutieren (Kommission 2002: 13). Diesem Gipfel könnte dabei die Funktion zukommen, sowohl die Mitwirkung der Sozialpartner an der Erarbeitung der Leitlinien der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik sicherzustellen und damit die partizipative Komponente zu verbessern, als auch Positionen dieser Verbände gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit zu kommunizieren und damit den selektiven und intransparenten Charakter des Sozialen Dialoges zumindest teilweise aufzuheben. Zudem zielt die Kommission in ihrer Erklärung auf eine wirksamere Einbindung der Sozialpartner in die Prozesse der offenen Koordinierungsmethode (Kommission 2002: 15), eine stärkere Öffentlichkeitswirkung der Dialoge zwischen EU und Verbänden (u.a. durch Gesprächsrunden auf nationaler Ebene und die Einrichtung von »Europäischen Konferenzen zum Sozialen Dialog«, vgl. Kommission 2002: 10) und auf eine Straffung und verbesserte Koordinierung der verschiedenen Ebenen des Sozialen Dialoges (Kommission 2002: 16). Insoweit diese Vorschläge zu einer konsequenteren Umsetzung von Partizipationsmöglichkeiten, einer klareren Gliederung der Verfahren und einer stärkeren Rückbindung der Debatten an die breitere Öffentlichkeit beitragen, könnten sie dazu geeignet sein, eine verbesserte Ausschöpfung der Potenziale zu erreichen, die Verbände auf europäischer Ebene zur Legitimation von Entscheidungsprozessen einbringen können.

Literatur

- Abromeit, Heidrun* 1998: Democracy In Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity, New York, NY.
- Abromeit, Heidrun* 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen.
- Andersen, Svein/Burns, Tom* 1996: The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-Parliamentary Governance, in: Andersen, Svein/Eliassen, Kjell (Hrsg.): The European Union – How Democratic is it?, London.
- Bach, Maurizio* 1997: Transnationale Institutionenpolitik: Kooperatives Regieren im politisch-administrativen System der Europäischen Union, in: König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Herrmann (Hrsg.): Europäische Institutionenpolitik, Frankfurt, 178-199.
- Beetham, David/Lord, Christopher* 1998: Legitimacy in the EU, London.
- Benz, Arthur* 1998a: Ansatzpunkte für ein europäfahiges Demokratiekonzept, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29/1998), Opladen, 345-367.
- Benz, Arthur* 1998b: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen, 201-222.
- Bercusson, Brian* 2001: Fundamental Trade Union Rights, in: Mückenberger, Ulrich (Hrsg.): Manifesto Social Europe, Brüssel, 207-245.
- Cohen, Joshua/Rogers, Joel* 1992: Secondary Associations and Democratic Governance, in: Politics and Society 20: 4, 393-472.

- de la Porte, Caroline/Pochet, Philippe/Room, Graham* 2001: Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU, in: *Journal of European Social Policy* 11: 4, 291-307.
- de la Porte, Caroline/Pochet, Philippe* 2002: Building Social Europe through the Open Method of Coordination, Brüssel.
- Degryse, Christophe/Pochet, Philippe* 2001: Social Developments in the European Union – 2000 (Zweiter Jahresbericht des Observatoire Social Européen und des Europäischen Gewerkschaftsinstituts), Brüssel.
- Dølvik, Jon Erik* 1999: Die Spitze des Eisbergs? Der EGB und die Entwicklung eines Euro-Korporatismus, Münster.
- Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle* 2000: European Union Organizations, in: *Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle* (Hrsg.): *Trade Unions in Western Europe since 1945*, Oxford, 759-802.
- Eichener, Volker* 2000: Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung, Opladen.
- EIRO* (European Industrial Relations Online) 1998: European Social Dialogue – Impasse or Opportunity?, in: <http://www.eiro.eurofound.ie/1998/06/features/EU9806110F.html>; 29.09.2002.
- Eising, Rainer* 2001a: Assoziative Demokratie in der Europäischen Union?, in: *Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard* (Hrsg.): *Verbände und Demokratie in Deutschland*, Opladen, 293-330.
- Eising, Rainer* 2001b: Interessenvermittlung in der Europäischen Union, in: *Reutter, Werner/Rüters, Peter* (Hrsg.): *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen, 453-476.
- Eriksen, Erik Oddvar* 2000: Deliberative Supranationalism in the EU, in: *Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik* (Hrsg.): *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?*, London.
- Europäischer Rat* 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Lissabon, 22./23. März 2000), Brüssel.
- European Social Policy Forum* 1998: Summary Report (herausgegeben von der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions Dublin und der Generaldirektion »Beschäftigung und Soziales« der Europäischen Kommission, 24.-26. Juni 1998), Brüssel.
- Falkner, Gerda* 1998: EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community?, London.
- Falkner, Gerda* 2000a: The Council or the Social Partners? EC Social Policy between Diplomacy and Collective Bargaining, in: *Journal of European Public Policy* 7: 5 (Special Issue), 705-724.
- Falkner, Gerda* 2000b: EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41: 2, 279-301.
- Greenwood, Justin* 1997: Representing Interests in the European Union, Basingstoke.
- Heinelt, Hubert* 1998: Zivilgesellschaftliche Perspektiven einer demokratischen Transformation der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5: 1, 79-107.
- Héritier, Adrienne* 1997: Policy-making by Subterfuge: Interest Accommodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe – Perspectives from Distinctive Policy Areas, in: *Journal of European Public Policy* 4: 2, 171-189.
- Héritier, Adrienne* 1999: Elements of Democratic Legitimation: An Alternative Perspective, in: *Journal of European Public Policy* 6: 2, 269-282.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen* 1998: Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik. Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komunität, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen* (PVS-Sonderheft 29/1998), Opladen, 207-233.

- Karlsson, Christer* 2001: Democracy, Legitimacy and the European Union, Uppsala.
- Keller, Berndt* 1997: Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, München.
- Keller, Berndt/Sörries, Bernd* 1999: The New European Social Dialogue: Old Wine in New Bottles?, in: *Journal of European Social Policy* 9: 2, 111-125.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 1993: Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik an den Rat und das Europäische Parlament (KOM(93) 600 endg. vom 14. Dezember 1993), Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 1998: Anpassung und Förderung des Sozialen Dialoges auf Gemeinschaftsebene (Mitteilung der Kommission, KOM(98) 322), Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 1999a: Bericht über die Repräsentativität der Verbände der Europäischen Sozialpartner, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 1999b: Arbeit und Soziales. Bericht der Generaldirektion »Beschäftigung und Soziales« der Europäischen Kommission, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2000a: Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen (Diskussionspapier, KOM(2000) 11 endg.), Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2000b: Arbeitsbeziehungen in Europa. Bericht der Generaldirektion »Beschäftigung und Soziales« der Europäischen Kommission, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* 2002: Der europäische soziale Dialog. Determinante für Modernisierung und Wandel (Mitteilung der Kommission vom 26.6.2002, KOM(2002) 341 endg.), Brüssel.
- Papadopoulos, Yannis* 2000: Modern Deliberative Forms of Multi-Level Governance: Responsiveness and Democratic Accountability in Complex Environments (Paper presented at XVIIth IPSA World Congress, 1.-5.8.2000), Québec.
- Platform of European Social NGOs* 1999: The Funding Of European Social NGOs, in: <http://www.socialplatform.org>; 19.6.1999.
- Pochet, Philippe/Arcq, Etienne* 1999: UNICE in 1999, in: Gabaglio, Emilio/Hoffmann, Reiner (Hrsg.): European Trade Union Yearbook, Brüssel, 179-198.
- Rhodes, Martin* 1998: Das Verwirrspiel der »Regulierung«. Industrielle Beziehungen und »soziale Dimension«, in: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.): Standort Europa. Europäische Sozialpolitik, Frankfurt a. M., 100-154.
- Scharpf, Fritz* 1999a: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a. M.
- Scharpf, Fritz* 1999b: Demokratieprobleme in der europäischen Mehrebenenpolitik, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): Demokratie in Ost und West, Frankfurt a. M.
- Schmalz-Bruns, Rainer* 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6: 2, 185-244.
- Schmidt, Manfred G.* 2000: Demokratietheorien, 3. Auflage, Opladen.
- Schmitter, Philippe* 2000: How To Democratize The EU ... And Why Bother?, Oxford.
- Smismans, Stijn* 2001: The Legitimacy of Social Partners' Participation in European Occupational Health and Safety Policy (Paper Presented to the ECPR Joint Sessions of Workshops, 6.-11. April 2001), Grenoble.
- Streeck, Wolfgang* 1999: Entscheidung durch Nicht-Entscheidung. Zur Logik transnationaler Interessenpolitik, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Frankfurt a. M., 112-123.
- Traxler, Franz/Schmitter, Philippe* 1995: The Emerging Euro-Polity and Organized Interests, in: *European Journal of International Relations* 1: 2, 191-218.
- Zürn, Michael* 2000: Democratic Governance Beyond The Nation-State: The EU and Other International Institutions, in: *Journal of International Relations* 6: 2, 183-221.