

Partizipatives Regieren in der EU

Die EU zwischen Laissez-faire und geregelter Partizipation
zivilgesellschaftlicher Akteure

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob die EU – angesichts eines intensiven Diskurses über demokratisches Regieren durch zivilgesellschaftliche Partizipation – in ihren alltäglichen Politikgestaltungsprozessen ein demokratieförderndes Regime zivilgesellschaftlicher Partizipation implementiert. Um das demokratisierende Potenzial zivilgesellschaftlicher Partizipation auszuschöpfen, bedarf es, so das Argument, eines auf Regeln basierenden Partizipationsregimes, um der normativen Unverbindlichkeit funktionaler ad hoc-Partizipation entgegenzuwirken. Im Einzelnen werden zwei Partizipationsmodelle vor dem Hintergrund pluralistischer und deliberativer Demokratietheorie für die empirische Analyse partizipativer Praxis fruchtbar gemacht. Der empirische Schwerpunkt liegt auf dem derzeitigen Partizipationsregime in der europäischen Migrations- und Umweltpolitik. Die Untersuchung zeigt, dass die partizipative Infrastruktur in der EU nicht mit der Intensität des partizipativen Diskurses Schritt hält, sondern sich ein System von Laissez-faire-Partizipation mit korporatistischen Zügen herausgebildet hat.

1. Einleitung¹

Partizipatives Regieren in der Europäischen Union (EU) wird im jüngeren europawissenschaftlichen wie -politischen Diskurs häufig mit hohen normativen Erwartungen verknüpft. Kristallisationspunkt ist nicht zuletzt das Governance-Weißbuch der Europäischen Kommission (2001), welches unter dem Label *good governance* sowohl eine Erhöhung der Effizienz als auch die Demokratisierung politischer Entscheidungen durch Partizipation als Ziel europäischer Politik formulierte. Diese Erwartungen verdeutlichen, dass partizipativem Regieren eine normative Doppelnatur zugeschrieben wird, die zum einen funktional und zum anderen demokratisch ist.²

Als Akteurstyp im Fokus dieses Diskurses über partizipatives Regieren in der EU steht insbesondere die *organisierte Zivilgesellschaft* (u. a. Knodt/Finke 2005; Ruzza

-
- 1 Für wertvolle Kommentare zu früheren Versionen des Beitrages danke ich den Gutachterinnen und Gutachtern und der Redaktion, sowie Jens Steffek, Ralf Bendrath, Kerstin Blome, Kristina Hahn, Nadja Meisterhans, Christian Möllmann, Thomas Richter, Ingeborg Tömmel und Christian Völkel.
 - 2 Politische Anstrengungen, dieser Doppelnatur gerecht zu werden, kristallisieren sich bislang insbesondere an neuen Formen von Governance, wie der Offenen Methode der Koordinierung heraus, welche die hochgesteckten Erwartungen an seine »Offenheit« jedoch bislang nicht erfüllen (Büchs 2008; De la Porte/Nanz 2004; De la Porte/Pochet 2005; Friedrich 2006).

2004; Smismans 2006).³ Die Grundidee ist, dass eine verstärkte Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen sowohl funktional die Qualität als auch normativ den demokratischen Gehalt europäischen Regierens erhöht (Steffek/Kissling 2007). Vorherrschend ist ein deskriptiver Zugriff auf organisierte zivilgesellschaftliche Akteure, wie ihn auch die Europäische Union vornimmt.⁴ Ausgangspunkt dieses weiten Verständnisses von organisierter Zivilgesellschaft ist ein handlungstheoretischer Zugriff auf zivilgesellschaftliche Akteure, welche durch »Friedlichkeit, Selbstorganisation und das Handeln im öffentlichen Raum gekennzeichnet« (Finke/Knodt 2005: 13) sein sollen.⁵

Vor diesem Hintergrund konzentrieren sich die folgenden Betrachtungen in empirischer Absicht auf die demokratische Dimension partizipativen Regierens in der EU.⁶ Es wird der Frage nachgegangen, inwieweit die EU tatsächlich versucht, demokratisierende Formen zivilgesellschaftlicher Partizipation zu implementieren, oder ob partizipatives Regieren in der EU besser als »rather oversized constitutional cloaking for the thin frame of improving transnational consultation processes« (Armstrong 2002, zit. in Cram 2006: 245) verstanden werden sollte. Um das demokratisierende Potenzial zivilgesellschaftlicher Partizipation auszuschöpfen, bedarf es – so wird im Folgenden argumentiert – eines auf Regeln basierenden Partizipationsregimes, welches der Willküranfälligkeit und der inhärenten Asymmetrie funktionaler ad hoc-Partizipation entgegen zu wirken versucht. Eine Laissez-faire-Herangehensweise stünde zwar der funktionalen Bedeutung partizipativen Regierens nicht im Wege, brächte aber keine ausgeprägten demokratisierenden Effekte mit sich.

Gerade eine empirisch ausgerichtete Studie über die Frage nach dem demokratischen Charakter des europäischen partizipativen Regierens bedarf zunächst einer normativen Ausleuchtung des Partizipationskonzepts, um sich nicht dem Vorwurf

3 Zivilgesellschaft wird meist umschrieben als der Raum zwischen Staat und Individuum, »where the individual combines with others, joins associations, forms notions of a common good transcending his particularistic interests« (Abromeit 1998: 87).

4 »Civil society includes the following: trade unions and employers' organisations (»social partners«); nongovernmental organisations; professional associations; charities; grass-roots organisations; organisations that involve citizens in local and municipal life with a particular contribution from churches and religious communities« (Europäische Kommission 2001a: 14). Diese Beschreibung organisierter Zivilgesellschaft basiert auf der Mitteilung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) über »The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe« (Office Journal of the European Communities (C 329), 17.11.1999: 30).

5 Da es keine überzeugenden demokratietheoretischen Gründe gibt, bestimmte Interessenlagen auszuschließen, folgt auch dieser Beitrag dieser weiten, auch wirtschaftliche Interessen beinhaltenden Definition, soweit es sich nicht um profitorientierte Unternehmen, sondern um Unternehmensverbände handelt. Ich gehe davon aus, dass ökonomische Prosperität auch im Interesse der (meisten) Menschen ist, sodass diejenigen Akteure, die nicht selber profitorientiert arbeiten, aber wirtschaftliche Standpunkte vertreten, genauso legitim sind wie z. B. Vertreter von Umweltfragen. Zudem teile ich die in der *non-governmental organization*-Literatur oft implizit vorhandene Unterteilung zwischen »guter« (Umwelt, Menschenrechte) und »böser« (Wirtschaft) Zivilgesellschaft nicht (Chambers/Kopstein 2001).

6 Für eine Übersicht über die funktionale Dimension von Governance siehe insbesondere Tömmel (2008).

des Transportierens normativer »shadow theories« (Dahl 1989: 33) auszusetzen. Demzufolge widmet sich Abschnitt 2 mit Blick auf die Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen der demokratischen Dimension des Partizipationskonzepts. Es wird gezeigt, dass sich das Partizipationskonzept in eine demokratieinhärente und eine demokratiefördernde Dimension aufgliedern lässt. Diese lassen sich wiederum zwei unterschiedlichen Modellen demokratischer Willensbildung zuordnen: einem instrumentell-aggregativen und einem deliberativen Modell. Vor diesem Hintergrund werden vier minimale Ermöglichungsbedingungen für demokratische Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen eingeführt, um die empirische Untersuchung anzuleiten. Anhand dieser vier Ermöglichungsbedingungen werden in Abschnitt 3 zunächst die formellen, politikfeldübergreifenden Regelungen der EU für zivilgesellschaftliche Partizipation herausgearbeitet. Anschließend wird in den Abschnitten 4 und 5 an zwei empirischen Beispielen aus der europäischen Migrations- und der Umweltpolitik die partizipative Praxis des derzeitigen europäischen Partizipationsregimes aufgezeigt. Abschließend werden die empirischen Ergebnisse miteinander verglichen und im Lichte der normativ notwendigen Bedingungen für ein demokratisches Regime partizipativen Regierens betrachtet (Abschnitt 6).

2. *Zivilgesellschaftliche Partizipation und Demokratie*

2.1. *Zwei demokratietheoretische Dimensionen von Partizipation*

Dem Partizipationskonzept lässt sich, wie in der Demokratietheorie betont, sowohl eine *demokratieinhärente* als auch eine *demokratiefördernde* Dimension zuordnen (z. B. Scharpf 1970; Schultze 2002). So kann Partizipation zum einen funktional als ein Mittel »for gaining power in order to increase the probability of realising private benefits« (Scaff 1975: 449) konzeptualisiert werden, und zum anderen als Wert an sich mit genuin demokratiefördernder Wirkung.⁷

Die demokratieinhärente Dimension des Partizipationskonzepts korrespondiert mit dem aggregativen Modell demokratischer Willensbildung (Young 2000: 18f), welches Demokratie als eine Methode zur Erreichung bestimmter Zwecke versteht, die zum Funktionieren *bestehender* demokratischer Prozesse beiträgt. Das aggregative Modell demokratischer Willensbildung basiert auf den Prinzipien von Gleichheit und Autonomie (Cohen 1996) und besagt, dass »an ideally democratic procedure gives equal weight to the interests of each in arriving at binding collective decisions« (Cohen 1991: 221). Politik wird als ein Wettbewerb zwischen den (vorpolitisch) gegebenen Präferenzen Einzelner verstanden, welche im Politikprozess aggregiert werden (Nanz/Steffek 2005; Sørensen/Torring 2004).

7 Scaff (1975: 455) unterscheidet zwischen »participation as interaction« (mit einem intrinsischen normativen Wert) und »participation as instrumental action« (mit instrumentellem Wert außerhalb der partizipativen Aktivität).

Insbesondere der klassische amerikanische Pluralismus (z. B. Dahl 1956)⁸ bietet einen Denkansatz, der dieses Modell mit der Partizipation nicht-staatlicher kollektiver Akteure, hier Interessengruppen genannt, verknüpft (Young 2000: 19, Fn. 5). In diesem Ansatz ist die Existenz einer Pluralität von Interessengruppen in Politikprozessen ein demokratischer Wert, da sie die Funktion übernehmen, individuelle Präferenzen zu bündeln, insbesondere Minderheiten eine Stimme zu verleihen und vom politischen System Responsivität einzufordern.⁹ Die Erfüllung dieser Funktionen setzt voraus, dass alle Stimmen gleichen Zugang und gleiches Gewicht im politischen Prozess eingeräumt bekommen (vgl. insb. Dahl 1971: 2f, 1985: Kap. 2).

Die demokratiefördernde Partizipationsdimension hingegen ist mit dem deliberativen Ansatz verknüpft, da in beiden Perspektiven Demokratie als ein eigenständiger *Zweck an sich* verstanden wird. Dieses Modell demokratischer Willensbildung basiert auf dem Prinzip der gegenseitigen Begründung der je eigenen Position mittels rationaler Argumente (Cohen 1996: 99). Politische Prozesse sind dann demokratisch, wenn sie »in principle open to appropriate public processes of deliberation by free and equal citizens« (Benhabib 1996b: 69) sind. Deliberative Demokratie betont die epistemische Natur kommunikativer Prozesse, wodurch demokratische Prozesse ein Stück weit depersonalisiert werden. Um nicht »Deliberation ohne Demokratie« (Niesen 2008) zu erhalten, bedürfen deliberative Prozesse der Partizipation gleicher und autonomer Akteure als Träger der argumentativen Rationalität. Hierzu müssen die Prozesse transparent und zugänglich gestaltet sowie aktiv auf die Inklusion aller Betroffenen geachtet werden. Die Interaktionen der beteiligten Akteure müssten diesem Modell gemäß auf gegenseitiger Rechtfertigung der Positionen basieren und zu einer vernunftorientierten, weil gut begründeten, Responsivität führen.

Jüngere *policy*-orientierte Forschung greift dieses partizipative Moment deliberativer Demokratie auf. Dort wird argumentiert, dass die breite Inklusion zivilgesellschaftlicher Akteure einen demokratisierenden Effekt auf Politikprozesse jenseits des Nationalstaates haben kann, da diese als Transmissionsriemen zwischen Individuen und institutioneller Ebene dienen können (insb. Nanz/Steffek 2004; Steffek/Kissling 2007). Zivilgesellschaftliche Organisationen bieten demnach eine Akteursbasis an, um die Verbindung von der *schwachen*, nicht-institutionalisierten politischen Öffentlichkeit in die *starke* Öffentlichkeit der politischen Institutionen herzustellen (Fraser 1992, 2007) – zumindest unter gewissen normativ fundierten Ermöglichungsbedingungen.

In den Augen beider Modelle sind Politikprozesse dann demokratisch, wenn eine Verbindung zwischen dem Ort der Entscheidung und den von der Entscheidung Betroffenen existiert. Die Partizipation kollektiver Akteure ist hierbei ein zentraler

8 Heutzutage wird der Begriff Pluralismus demokratietheoretisch mehrdeutig verwendet (Reutter 1991). Während im amerikanischen Pluralismus Politik als ein Ausgleichsprozess verschiedener Gruppeninteressen verstanden wird, wird Pluralismus heute zumeist als Ausdruck fundamentaler Diversität und Differenz problematisiert (vgl. Benhabib 1996a).

9 Eine klassische Kritik am amerikanischen Pluralismus bietet u. a. Connolly (1969).

Mechanismus, der diese Verbindung herstellt und damit das Individuum als traditionellen Träger partizipativer Demokratie ablöst (kritisch hierzu Greven 2007). Diesen Überlegungen folgend kann somit individuelle Partizipation durch kollektive Partizipation ergänzt werden. Beide Ansätze erscheinen folglich als fruchtbar für eine Anwendung auf supranationale Politikprozesse, welche sich als sperrig gegenüber individueller Partizipation erwiesen haben. Deutlich ist jedoch, dass die angenommene Verbindung fragiler Natur ist, sodass es bereits auf konzeptioneller Ebene ratsam erscheint, keine zu hohen Erwartungen an den tatsächlichen Beitrag partizipativer Praktiken für die Demokratisierung europäischen Regierens zu stellen. Nichtsdestotrotz eröffnen beide Ansätze die Möglichkeit, über demokratische Mechanismen in der EU jenseits parlamentarischer Lösungen nachzudenken.

2.2. Ermöglichungsbedingungen an demokratische zivilgesellschaftliche Partizipation

Eine empirische Anwendung normativ geprägter Konzepte ist eine sensible Angelegenheit, da es gilt, sowohl normative Belanglosigkeit als auch empirische Überforderung zu vermeiden (vgl. Fraser 2007: 226). Notwendig hierfür ist eine pragmatische Hinwendung an institutionell vermittelbare Ermöglichungsbedingungen im Spannungsfeld von Empirie und Theorie. In einem solchen pragmatischen Lichte erscheinen beide demokratiethoretischen Modelle durchaus in der Lage, sich trotz erheblicher normativer Unterschiede auf vier gemeinsame, minimale Ermöglichungsbedingungen einigen zu können, die erfüllt sein sollten, um von demokratischer Partizipation zu sprechen.

Vor dem Hintergrund obiger Charakterisierungen des pluralistisch-aggregativen und des deliberativen Zugangs zu Partizipation lassen sich die politikfeldübergreifend beobachtbaren Bedingungen der *informationellen Transparenz*, des *Zugangs zu Politikprozessen*, der *gleichberechtigten Teilhabe*, sowie die nur in tatsächlichen Politikprozessen beobachtbare Bedingung der *Responsivität* artikulieren.¹⁰

Informationelle Transparenz, verstanden als Zugang zu notwendigen Informationen über die Gesetzesagenda und die zentralen Dokumente des Politikprozesses, sowie der *Zugang* zu den Prozessen selber, insbesondere in den Phasen des *agenda setting* und der Politikformulierung, sind hiernach zentrale Vorbedingungen für jegliche demokratiethoretisch relevanten Formen von Partizipation. Darüber hinaus betonen beide demokratiethoretischen Modelle die normativ und institutionell anspruchsvolleren Bedingungen *gleichberechtigter Teilhabe* und *Responsivität*. Ersteres besagt, dass alle von politischen Entscheidungen Betroffenen im Politikprozess

10 Diese Bedingungen basieren auf der Kriterienliste, welche von Nanz und Steffek (2005) aus deliberativer Perspektive vorgeschlagen wurde. Werden jedoch die von Dahl – als Vertreter aggregativer Demokratie – vorgeschlagenen Indikatoren (Dahl 1971, 1985) und seine positive Reaktion auf Kritik aus deliberativer Perspektive (Cohen 1991; Dahl 1991) hinzugenommen, erscheint es insbesondere in pragmatisch-empirischer Hinsicht legitim, gemeinsame Ermöglichungsbedingungen zu formulieren.

eingebunden sein sollten.¹¹ Dieses kontrafaktische Argument wird hier pragmatisch übersetzt als das aktive Bemühen der Institutionen um möglichst breite Inklusion und aktive Unterstützung weniger sichtbarer, schwach organisierter Stimmen.

Bezüglich der Responsivitätsbedingung besteht eine stärkere Unterscheidung zwischen den beiden Modellen. Aus aggregativer Perspektive wird Partizipation eine funktionale Rolle zur Interessendurchsetzung zugeschrieben. Daher ist das *Durchbringen* partikularer Interessen im finalen Gesetzestext ein wichtiger Hinweis auf Responsivität, d. h. hier ist die Outputresponsivität zentral. Aus deliberativer Perspektive ist Responsivität eine pragmatische Übersetzung für das Moment der *Begründung* von Argumenten. Die vorliegenden empirischen Daten erlauben jedoch keine Studie zur deliberativen Qualität politischer Diskussionen (hierzu Steenbergen et al. 2003), da es nahezu unmöglich ist, unmittelbaren Zugang zu Wortprotokollen (falls diese existieren) und internen Positionspapieren außerhalb von Parlamenten zu erhalten. Insofern wird Responsivität dann als *proxy* für Begründungen gesehen, wenn es möglich ist, im Zeitverlauf eines Politikprozesses, also in Gesetzestextentwürfen, Spuren von Argumenten von zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGOs) zu finden, die im Enddokument nicht notwendigerweise enthalten sein müssen. Ein Auftauchen und möglicherweise Verschwinden von zivilgesellschaftlichen Argumentationslinien in einem Politikprozess lässt, so der deliberative Ansatz, auf eine aktive, begründungsbasierte Auseinandersetzung mit diesen Argumenten schließen. Nicht der finale Einfluss (welcher dem Lobbying-Erfolgskriterium gleicht), sondern eine inhaltlich vermittelte Prozessbedingung ist hiernach entscheidend.

Vor dem Hintergrund dieser vier Ermöglichungsbedingungen lassen sich die Partizipationsmodelle näher spezifizieren (vgl. Abb. 1).¹² Die Modelle unterscheiden sich hinsichtlich des Formalisierungsgrades und sind zu kennzeichnen anhand von Zugang, Transparenz und Inklusion, als auch Responsivität. Aggregative Partizipation – als das normativ bescheidenere Modell – ist durch ein Laissez-faire-Regime seitens der politischen Institutionen charakterisiert, welche sich die Expertise der Partizipanten nach eigenem Gutdünken nutzbar machen können. Ziel partizipativer Bemühungen ist hiernach ein möglichst strategisches Vorgehen, um möglichst viele Inhalte zu *platzieren*. Insofern besitzt dieses Modell eine Willküranfälligkeit, die bestehende Asymmetrien zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen potenziell erhöht. Dahingegen verlangt deliberative Partizipation nach einer Verregelung, welche darauf abzielt, Inklusion und Gleichheit unter den Partizipanten herzustellen und alle beteiligten Akteure, also auch die Institutionen, zu ermutigen, ihre Position im Kontext der anderen zu begründen.

11 Kritisch zu diesem Theorem äußert sich Agné (2006).

12 In ihrer Untersuchung über die Einbindung der EU und zivilgesellschaftlicher Akteure in WTO-Prozesse unterscheidet Michèle Knodt (2005: 115f) vier Idealtypen von Partizipation in der EU als analytische Kategorien. Ihr selektives sowie ihr prozedurales Kommunikationsmodell ist anschlussfähig an das aggregative sowie das deliberative Partizipationsmodell. Auch diese Graphik beschreibt Idealtypen und nicht zu messende Realtypen. Empirische Forschung innerhalb eines normativ-analytischen Forschungsprogramms unterscheidet sich insofern grundlegend von jener innerhalb eines erklärend-analytischen.

Zudem ist aggregative Partizipation weniger anspruchsvoll bezüglich einer praktischen Umsetzung. Das politische System müsste *lediglich* basale Freiheiten wie Versammlungs- und Meinungsfreiheit garantieren, damit sich dann Gruppen organisieren und in einen Wettbewerb um Einfluss treten können. Diese basalen Freiheiten können unstreitig in der EU als gegeben angenommen werden. Deliberative Partizipation ist hingegen für ein politisches System auch auf der Handlungsebene anspruchsvoller, verlangt sie doch nach einer stärkeren Berücksichtigung von Gleichheit aller Partizipanten und Inklusion aller Betroffenen (z. B. Young 2000). Zudem fordert sie, dass auch die politischen Institutionen als Empfänger der partizipativen Aktivitäten ihre Positionen und Ergebnisse im Lichte der eingebrachten Argumente begründen. Dieses anspruchsvolle Partizipationsmodell kann nicht auf pluralistischem Laissez-faire basieren, sondern bedarf vielmehr eines stärker verregelten Rahmens.

Abbildung 1: Modelle partizipativen Regierens

	Aggregative Partizipation	Deliberative Partizipation
Formalisierungsgrad (Transparenz, Zugang, Inklusion)	Geringe Notwendigkeit – <i>Laissez-faire</i>	Höhere Notwendigkeit – <i>Rights-based approach</i>
Responsivität	Outputorientiert	Prozessbasiert

2.3. Das empirische Vorgehen

Mit Blick auf das Partizipationsregime der EU wird in den folgenden Abschnitten anhand der Darstellung einiger exemplarischer empirischer Ergebnisse untersucht, wie sich der Partizipationsdiskurs praktisch auf europäischer Ebene niederschlägt, ob überhaupt von einer demokratisch gehaltvollen Partizipationspraxis in der europäischen Politik gesprochen werden kann und ob diese Praxis den demokratischen Gehalt der Politikprozesse erhöht.¹³ Es geht im Folgenden nicht um ein klassisches *Messen* (oder *Erklären*) der Partizipationsintensität, vielmehr werden die empirischen Befunde im Lichte der explizierten normativen Erwartungshaltung rekonstruiert.¹⁴ Abschnitt 3 analysiert zunächst – anhand der Bedingungen der informationellen Transparenz, des Zugangs und der gleichberechtigten Teilhabe – politikfeldübergreifend die Verregelungsintensität des partizipativen Regierens in der EU.

- 13 Die empirische Untersuchung basiert auf einer Dokumentenanalyse sowie auf 16 Interviews mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen (NROs), der EU-Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat, welche im Juni und Juli 2005 durchgeführt worden sind. Die Responsivität wurde mithilfe einer computergestützten qualitativen Inhaltsanalyse untersucht. Die Empirie ist eine überarbeitete und erweiterte Version von Friedrich (2007).
- 14 Zur Problematik politikwissenschaftlicher Forschung an der Schnittstelle von Normativität und Empirie siehe besonders Deitelhoff (2006).

In den Abschnitten 4 und 5 wird die inhaltliche Responsivitätsbedingung anhand zweier Fallbeispiele untersucht. Der eine Prozess ist in der Umweltpolitik angesiedelt und widmet sich der Chemikalienverordnung *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals* (REACH),¹⁵ der zweite bezieht sich auf die Richtlinie zur Familienzusammenführung im Bereich der Migration.¹⁶ Die Politikfelder unterscheiden sich in ihren Integrationsgeschichten, ihren politikfeldspezifischen Eigenheiten, Akteurskonstellationen, Entscheidungsverfahren und politischen Sensitivitäten. Diese Vielfalt soll die Aussagekraft über die Politikfelder hinweg stärken. Gleichzeitig sind es Bereiche, in denen es breites zivilgesellschaftliches Engagement auf nationalstaatlicher Ebene gibt, sodass signifikante Partizipationsbemühungen nicht von vornherein unwahrscheinlich wären. Die Entscheidungsprozesse wurden aufgrund einer *most-likely*-Strategie gewählt, da sie als zentrale Gesetzesvorhaben in dem jeweiligen Politikfeld wahrscheinliches Ziel von Partizipationsbemühungen sein dürften. Sollte es selbst in diesen Fällen keine bedeutsamen Partizipationsstrukturen geben, so wäre es schwierig, an einem europäischen Partizipationsmodell festzuhalten, womit der Partizipationsdiskurs als von der politischen Praxis abgelöst entlarvt wäre.

Ziel dieses Beitrages ist, die beiden Politikprozesse auf ihre Responsivität hin zu untersuchen, nicht auf ihren Inhalt.¹⁷ Zu diesem Zweck wurden die Entscheidungsprozesse in vier Phasen unterteilt und sodann die verfügbaren zivilgesellschaftlichen Dokumente zum jeweiligen Thema gesammelt und den Phasen zugeordnet. Es wurden 48 Dokumente zur Familienzusammenführung und 121 Dokumente zu REACH berücksichtigt.¹⁸

3. Die Verregelung partizipativen Regierens in der Europäischen Union

Die Existenz von Rechten zur Ermöglichung von Partizipation ist unerlässliche Vorbedingung für demokratische Partizipation sowohl aus pluralistischer als auch aus deliberativer Perspektive. Dieser Abschnitt zeigt, dass die EU durchaus einigen Fortschritt auf dem Wege hin zu partizipationsfördernden Arrangements vorzuweisen hat, insbesondere im Bereich der informationellen Transparenz, dass es jedoch in einer Gesamtschau insbesondere an Verfahren mangelt, bestehende Asymmetrien zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen abzufedern.

15 Siehe die Verordnung 1907/2006/EC im Official Journal of the European Communities (L 396), 30.1.2006.

16 Siehe die Richtlinie 2003/86/EC im Official Journal of the European Communities (L 251), 3.10.2003

17 Unter dem Blickpunkt Menschenrechte analysiert Van der Velde (2003) die Verordnung zur Familienzusammenführung detailliert und exzellent (siehe auch Peers 2003a, 2003b). Für erste Überblicke über REACH siehe Pesendorfer (2006) und Hey et al. (2006).

18 Nicht berücksichtigt wurden die 6.300 Stellungnahmen der Online-Konsultation zu REACH, da die meisten Beiträge von einzelnen Firmen geschrieben wurden und damit nicht zur organisierten Zivilgesellschaft gehören. Hinzu kommt, dass die Positionen sich – dies ergab eine Stichprobe von mir – im Wesentlichen nicht von denen ihres jeweiligen Dachverbandes unterscheiden und daher auf diesem Weg Eingang in die Analyse gefunden haben.

3.1. Informationelle Transparenz

Ein transparenter Umgang mit Informationen seitens der europäischen Institutionen ist unerlässliche Vorbedingung für eine politische Öffentlichkeit und für Partizipation, denn Transparenz »allows for scrutiny of public decisionmaking but leaves influence to existing political and legal mechanisms« (Bignami 2003: 15). Das Grünbuch *Europäische Transparenzinitiative* (Europäische Kommission 2006), mit seiner zweifachen Stoßrichtung, sowohl die Entscheidungsverfahren der europäischen Institutionen als auch die Praxis der Interessenvermittlung transparenter und damit nachvollziehbarer zu machen, deutet auf ein entsprechendes Problembewusstsein der Europäischen Kommission hin.

Die ersten vorsichtigen Schritte zur informationellen Transparenz waren zunächst noch mit erheblichen Einschränkungen behaftet.¹⁹ Die Aufnahme einer Transparenzklausel in den Amsterdamer Vertrag (Art. 255) sowie in die Grundrechtecharta (Art. 42) mündeten schließlich in der Verordnung 1049/2001 EC, welche interessierten Bürgern und kollektiven Akteuren Transparenzrechte bezüglich des Zugangs zu Informationen einräumt. Diese Verordnung ist jedoch lückenhaft, da die Komitologieverfahren nicht einbezogen und gerade der Zugang zu Dokumenten von laufenden Gesetzgebungsverfahren erheblich eingeschränkt wurde. Für die politische Öffentlichkeit bedeutet dies eine erhebliche Schwächung ihrer Partizipationsrechte.²⁰ Darüber hinaus hat der *European Citizen Action Service* (ECAS) bereits in einer ersten Untersuchung über die Wirksamkeit der Verordnung eine Steigerung der Ablehnungsrate festgestellt und schließt, dass »at the very most, the Institutions fulfilled the minimal requirements« (Ferguson 2003: 1).

Nichtsdestotrotz äußern zivilgesellschaftliche Vertreter grundsätzliche Zufriedenheit über den Zugang zu Informationen, insbesondere mit Blick auf die Verbesserungen seit Einführung des Internets. Kritisch angemerkt, sowohl aus funktionaler als auch normativer Perspektive, wird hingegen insbesondere die mangelnde Transparenz der Verfahren und Prozesse im Rat.²¹ Um wirksam partizipieren zu können, sei Informiertheit unerlässlich, und intransparente Verfahren könnten keinen Anspruch auf gesteigerte Legitimität erheben. Zusätzlich wurde hervorgehoben,

19 Alle Institutionen haben Verhaltensregeln für den Zugang zu ihren Dokumenten verabschiedet – siehe Ratsentscheidung 93/73/EC (20.12.1993); Kommissionsentscheidung 94/90/ECSC (8.2.1994); Entscheidung des EP 97/632/EC (10.7.1997).

20 Art. 4.3. der Verordnung besagt: »Access to a document, drawn up by an institution for internal use or received by an institution, which relates to a matter where the decision has not been taken by the institution, shall be refused if disclosure of the document would seriously undermine the institution's decision-making process, unless there is an overriding public interest in disclosure.« Mit diesen Bestimmungen lassen sich seitens der EU-Organe beinahe sämtliche Anfragen zu aktuellen Gesetzgebungsverfahren ablehnen.

21 Dieses Thema ist mittlerweile auch vom Rat aufgegriffen worden. In einer Entscheidung vom 21. Dezember 2005 hat der Rat in Aussicht gestellt, alle seine Treffen, die unter dem Mitentscheidungsverfahren zustande kommen, öffentlich zu machen. Der Europäische Ombudsmann bezeichnete jedoch diese Ankündigung als ungenügend und appellierte an den Rat, ausnahmslos alle Treffen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, in denen konkrete politische Maßnahmen besprochen werden. (Pressemitteilung Nr. 2, 2006).

dass ebenso wichtig wie ein Zugang zu Dokumenten ein Zugang zu den Agenden der Institutionen wäre, um bereits frühzeitig über anstehende Entscheidungsprozesse informiert zu sein. Dies sei nötig, um interne Positionsbestimmungen der ZGOs, oftmals über mehrere vertikale Ebenen hinweg, inklusiv gestalten zu können.

Das Scheitern des Verfassungsvertrages, welcher Transparenzbestimmungen konstitutionalisiert hätte, schwächt die Fortschreibung der Transparenzinitiative, die allein kaum die von Art. I-49 des Verfassungsvertrags zur partizipativen Demokratie zu erwartende Wirkung erzielen kann (Bignami 2003: 11f).

Im Großen und Ganzen hat sich in der EU der vergangenen 15 Jahre ein geregeltes Transparenzregime zu entwickeln begonnen, das effektiver und demokratischer Partizipation zuträglich ist. Die letztliche Wirksamkeit dieser Entwicklung ist jedoch abhängig vom politischen Willen der Mitgliedstaaten und der EU-Organe, durch ausreichende personelle wie finanzielle Ressourcen für eine gelungene Implementierung der Vorgaben zu sorgen. Darüber hinaus ist diese Entwicklung überproportional auf die Verwaltung (der Kommission) konzentriert, sodass insbesondere die vergemeinschafteten Bereiche aus der ersten Säule in das entstehende System integriert wurden.

3.2. Zugang zu politischen Prozessen

Die Gewährleistung von Zugangsrechten für die organisierte Zivilgesellschaft ist zentral für die Bestimmung des europäischen Partizipationsmodus. Je geregelter der Zugang, desto weniger können diese Akteure von den europäischen Institutionen für eigene Zwecke instrumentalisiert werden. Generell sträubt sich die EU gegen ein formalisiertes Akkreditierungsschema, da sie »wants to maintain a dialogue which is as open as possible«.²² Die Kommission weist einen »over-legalistic approach« zurück, welcher »would be incompatible with the need for timely delivery of policy« (Europäische Kommission 2002: 10). Somit wird das Thema Zugang für die Zivilgesellschaft von Effizienz Gesichtspunkten dominiert.

Trotz dieses Befundes gab es in den zurückliegenden Jahren eine Stärkung von Zugangsrechten nicht-staatlicher Akteure, beginnend bereits in den 1970er Jahren mit einem Recht auf Anhörung in Fragen des Wettbewerbs für private Akteure, meist Firmen, die unmittelbar von Entscheidungen betroffen waren.²³ Die Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen hat allerdings erst nach der Integrationskrise im Zuge des ablehnenden dänischen Referendums über den Maastrichter Vertrag größere Aufmerksamkeit gewonnen (vgl. Bignami 2003: Abschnitte II-IV).

Insbesondere im Kontext des Governance-Weißbuches (2001) hat die Prodi-Kommission verstärkte Anstrengungen unternommen, partizipative Governance voranzutreiben. So wurde 2000 das Diskussionspapier »The Commission and Non-

22 Siehe http://ec.europa.eu/comm/civil_society/; 12.5.2006.

23 Das »right to a fair hearing was combined with the Commission's ability to impose a ›penalty‹ or ›adverse effect‹ on an individual or a discrete set of individuals« (Biganmi 2003: 7).

Governmental Organisations: Building a stronger Partnership«²⁴ veröffentlicht, welches nach einer intensiven Konsultationsphase (ECAS 2004) in der Mitteilung »Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission« (Europäische Kommission 2002) mündete. Die Wirksamkeit dieser Initiativen für die partizipative Praxis ist jedoch – so die Botschaft der Interviews²⁵ – begrenzt. Es scheint, dass: »the only tangible results from these initiatives were a Commission website with a registration system, and the use of internet portals as cyber or virtual consultations« (Cullen 2005: 6). Damit sind die Online-Datenbank *Consultation, the European Commission and Civil Society* (CONECCS) und der Online-Konsultationsmechanismus *Interactive Policy-Making* (IPM)²⁶ auf der Internet-Plattform *Ihre Stimme in Europa*²⁷ gemeint.

CONECCS war eine freiwillige, mittlerweile wieder geschlossene Datenbank, in welche sich ZGOs nach Themen geordnet eintragen lassen konnten, um ihre Sichtbarkeit vor allem gegenüber der Kommission und potenziellen Kooperationspartnern zu erhöhen. Die praktische Bedeutung für die organisierte Zivilgesellschaft war jedoch gering. So verwundert die Schließung der Datenbank im Februar dieses Jahres, welche im Rahmen der Europäischen Transparenzinitiative durch ein verbessertes, auch freiwilliges Lobbyismusregister ersetzt wurde, nicht.²⁸ Bemerkenswert bei CONECCS war allerdings die Bedingung, dass die ZGOs der Kommission »input« bereit zu stellen hatten. Dies weist auf die Gefahr einer exklusiven Verteilung von Zugangsrechten unter opportunistischen und funktionalen Gesichtspunkten hin. Dies geht zu Lasten von Organisationen, die »lediglich« auf Missstände hinweisen möchten, ohne selbst jedoch hohe Problemlösungskapazität zu besitzen.

Das IPM besteht aus zwei Instrumenten: zum einen einem Feedback-Mechanismus, bei dem jeder Bürger sich zu spezifischen Themen äußern kann. Die Kommission ist derzeit mit dem Aufbau einer »Feedback-Datenbank« beschäftigt, um diese Äußerungen für die Politikgestaltung zu verwenden. Für den Kontext dieses Beitrages zentraler ist das zweite Instrument: der Mechanismus für Online-Konsultationen. Hier stellt die Kommission einige Gesetzes- oder auch politische Initiativen (wie Weiß- und Grünbücher) für einen gewissen Zeitraum zur öffentlichen Diskussion, oft auf Basis eines vorgefertigten Fragebogens. Einige der Konsultationsverfahren sind jedoch nur für von der Kommission eingeladene Akteure zugänglich. Obwohl die Zahl der Online-Konsultationen zunimmt, wurde in den Interviews deutlich, dass beide E-Governance-Instrumente – CONECCS und IPM – sowohl unter EU-Angestellten als auch ZGO-Vertretern noch relativ unbekannt waren. Auffälligerweise gibt es innerhalb der Kommission keine strukturierte *policy*, diese Instrumente intern bekannt zu machen, sodass sich auch innerinstitutionell eine

24 Europäische Kommission (2000).

25 Hier waren sich sowohl Vertreter der ZGOs als auch der EU-Organe einig.

26 Seit April 2001; siehe die Mitteilung der Kommission über interaktive Politikgestaltung KOM(2001) 1014, in: http://europa.eu.int/yourvoice/ipm/index_de.htm; 12.5.2006.

27 »Your Voice in Europe« http://europa.eu.int/yourvoice/index_de.htm; 15.7.2008.

28 <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=en#en>; 15.7.2008.

gewisse Teilung zwischen den »normalen« Aktivitäten der Kommission und dem Governance- und Partizipationsdiskurs zeigt.²⁹

Die anderen europäischen Institutionen pflegen einen (noch) weniger strukturierten Kontakt zur organisierten Zivilgesellschaft. Das Europäische Parlament (EP) besitzt sehr intensive und gut funktionierende informelle Kontakte zu ZGOs und »is seen as very receptive to demands of the NGO sector« (Smismans 2002: 18). In jüngerer Zeit wurde der Zugang zum EP jedoch aus *Sicherheitsgründen* erschwert. Der Rat ist – wenig überraschend – die Organisation mit den wenigsten direkten und formellen Kontakten zu ZGOs, welche folgerichtig keinen formellen Konsultationsstatus besitzen; es gibt keinen Rahmen, der das Verhältnis zwischen Rat und ZGOs regelt.

3.3. Gleichberechtigte Teilhabe

Die Expertise der Akteure ist, unter funktionalen Gesichtspunkten, ausreichend und die gleichberechtigte Teilhabe organisierter Zivilgesellschaft am politischen Prozess nicht notwendig. Soll partizipative Governance jedoch auch normative Qualität besitzen, ist Letztere unerlässlich bzw. muss es institutionelle Anstrengungen geben, sie zumindest anzustreben. Insbesondere finanzielle Unterstützungsleistungen für unterprivilegierte Gruppen sind nötig. Ob dies der Fall ist, lässt sich nur anhand einzelner Politikfeldern genauer untersuchen, denn es gibt ein komplexes, auch von der Kommission kaum durchschautes System von Budgetlinien, aus denen ZGOs schöpfen können: Geschätzte eine Milliarde Euro (Europäische Kommission 2000) werden jährlich an ZGOs verteilt. Obwohl finanzielle Abhängigkeit ZGOs der Gefahr der Kooptation aussetzen kann (Steffek/Kissling 2007), betonen deren Vertreter, dass diese finanzielle Unterstützung vor allem Planungssicherheit und somit auch Unabhängigkeit von den Eigeninteressen anderer potenzieller Geldgeber, wie Wirtschaftsunternehmen, gibt. Problematisch ist jedoch die indirekte Kooptation durch Konditionalisierung, wenn ZGOs sich an den vorgegebenen Inhalten der Budgetlinien orientieren müssen. Der momentane Fokus auf Antidiskriminierung beispielsweise benachteiligt Organisationen, die sich mit klassischer Armutspolitik oder Obdachlosigkeit beschäftigen (vgl. ähnlich Cullen 2005).

Die Europäische Kommission unternimmt gewisse Anstrengungen, um zivilgesellschaftliche Aktivitäten auf europäischer Ebene zu stimulieren und unterstützt zu einem gewissen Teil auch benachteiligte, schwer organisierbare Themen. Allerdings sind diese Anstrengungen nicht transparent und haben eine Tendenz, bekannte und etablierte Organisationen zu unterstützen, um – so einige Interviews – nicht nur *Meinungen* und *unrealistische Wünsche*, sondern auch *kompetente* Hilfe und *technische Expertise* zu erlangen. Vor diesem Hintergrund erscheint weniger das norma-

29 So ist beispielsweise lediglich eine sehr kleine IPM-Abteilung innerhalb der Generaldirektion Binnenmarkt für die Informationsverbreitung über IPM zuständig.

tive Ziel gleichberechtigter Teilhabe, als vielmehr der pluralistische Modus die Leitidee für die Unterstützungsleistungen zu sein.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass es trotz des lebhaften Diskurses über Partizipation und der genannten Initiativen der Kommission innerhalb der EU noch keinen Konsens über den zu wählenden Partizipationsmodus und nur eine schwache Verregelungsintensität gibt, die als unzureichend erscheint, politische Gleichheit zwischen den eingebundenen Akteuren als zentrale demokratische Bedingung herzustellen.³⁰

4. Partizipationsstrukturen in der europäischen Migrationspolitik

Die folgende Analyse der Partizipationsstrukturen der europäischen Migrationspolitik, wie sie am Beispiel der Responsivitätsbedingung im Fall der Familienzusammenführungsrichtlinie aufgezeigt werden, veranschaulicht, dass die Praxis partizipativen Regierens in der EU stark von der politikfeldeigenen Akteurs- und Prozessstruktur geprägt ist. Der partizipative Metadiskurs und die formellen Partizipationsregelungen treten in den Hintergrund.

4. 1. Migration und Familienzusammenführung in der Europäischen Union

Die Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EC »Das Recht zur Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige« stellt das »Flaggschiff« der Entscheidungen im Feld legaler Migration dar (Boeles 2001: 61). Kurz nach der Ratssitzung in Tampere³¹ und nach informellen Konsultationen mit ZGOs veröffentlichte die Kommission den ersten Gesetzesvorschlag für eine Familienzusammenführungsrichtlinie (KOM (1999) 638endg.). Aufgrund mangelnden Fortschritts im Rat präsentierte sie bereits im Oktober 2000 eine überarbeitete Fassung (KOM (2000) 624endg.), welche vor allem Anmerkungen des EP berücksichtigte (Boeles 2001). Dessen ungeachtet blieben die Verhandlungen im Rat zäh,³² woraufhin der Gipfel des Europäischen Rates in Laeken (Dezember 2001) die Kommission beauftragte, den Vorschlag erneut zu überarbeiten. Mit der neuen Fassung vom Mai 2002 (KOM(2002) 225endg.) gelang es, den Stillstand im Rat zu durchbrechen und im Februar 2003 schließlich zu einer Einigung zu kommen (Peers 2002a, 2002b, 2003a). In ihrer endgültigen Fassung wurde die Richtlinie im September 2003 angenommen, wenn auch unter politisch problematischen Umständen, da die politische Einigung des Rates stattfand,

30 Greenwood interpretiert ähnliche Befunde anders: »Dialogue between the EU political institutions and civil society is heavily institutionalised as a result of system design« (2007: 183).

31 Sondergipfel des Rates zu Justiz und Inneres (Tampere, Oktober 1999), der die Integration der Migrationspolitik beschleunigte, indem das Ziel eines europäischen *Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* formuliert wurde.

32 Insbesondere der innerdeutsche Streit über ein neues Zuwanderungsgesetz hat jeden Fortschritt auf europäischer Ebene blockiert.

bevor das EP seine Stellungnahme ausfertigte und darin substanzielle Bedenken gegenüber einigen geplanten Regelungen äußern konnte (April 2003).

Die Richtlinie sollte im Oktober 2005 in Kraft treten, doch wurde ihr endgültiges Schicksal erst vor Gericht geklärt. Im Dezember 2004 erhob das EP vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen den Rat (Fall C-540/03)³³ mit dem Ziel, einzelne Regelungen als ungültig erklären zu lassen. Insbesondere solche, die minderjährige Kinder betreffen, verstoßen nach Auffassung des EP gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. Dieser letztlich erfolglose Schritt wurde von vielen ZGOs begrüßt und weist auf erhebliche Unstimmigkeiten zwischen den politischen Akteuren hin. Dies ist ein erstes Zeichen für eine geringe Responsivität – insbesondere des Rates – gegenüber den Belangen der Zivilgesellschaft. Zugleich kann die Klage jedoch als Erfolg für ZGOs gewertet werden, da viele von ihnen nach der Verabschiedung der Richtlinie an das Parlament für einen solchen Schritt appellierten.

4.2. Zivilgesellschaftliche Organisationen in der europäischen Migrationspolitik und im Fall der Familienzusammenführung

Es gibt relativ wenige, allerdings sehr aktive, ZGOs in Brüssel, die sich vorwiegend mit legaler Migration beschäftigen (Migration Policy Group 2002). Zu nennen sind insbesondere kirchliche Organisation wie die *Kommission der Kirchen für Migranten in Europa* oder *Caritas Europa*, aber auch das *Europäische Netzwerk Gegen Rassismus* und der *Europäische Flüchtlingsrat* sind sehr aktiv. Von einiger Bedeutung für die Kooperation und Koordination zivilgesellschaftlicher Aktivitäten auf EU-Ebene ist die Initiative der Brüsseler Vertretung des UN-Flüchtlingskommissariats (UNHCR) für eine sich regelmäßig treffende, aber nur schwach organisierte Gruppe von ZGOs im Asyl- und Migrationsbereich, welche mittlerweile eine Untergruppe Migration gebildet hat, die zur Zeit von der *Migration Policy Group* organisiert wird. Weiterhin beschäftigen sich einige ZGOs dann mit Migrationsfragen, wenn ihre eigentlichen Themen betroffen sind; die Diversität der Akteure zeigt sich z. B. an der EU-Sektion des *Verbandes Internationaler Lesben und Schwulen* und an *Save the Children*. Hinzu kommen Expertenorganisationen wie die *Immigration Law Practitioners' Association* oder *Statewatch's European Monitoring and Documentation Centre*, welche Expertise anbieten, Analysen verbreiten und die politischen Entwicklungen auch auf europäischer Ebene kritisch kommentieren.

Festzuhalten ist, dass Migranten selbst nicht direkt auf europäischer Ebene vertreten sind, obwohl die Europäische Kommission in den 1980er Jahren Migrantenverbände zur besseren Vernetzung auf europäischer Ebene finanziell unterstützt hat (Kastoryano 1998: 8f). Zu Beginn der 1990er Jahre hat sich, ebenfalls unterstützt von der Kommission, ein Europäisches Forum von Migranten etabliert, sind »with a mandate to deal with the position of third-country nationals within the European

33 Siehe Official Journal of the European Communities (C 47/35), 21.2.2004: 21, sowie Official Journal of the European Communities (C 190), 12.8.2006: 1.

Union« (Niessen 2002: 81). Dieses Forum hat sich um die Nationalitätenzugehörigkeit organisiert und sich für die Gleichbehandlung von Migranten zu EU-Bürgern bezüglich politischer und legaler Rechte eingesetzt. Jedoch gab es erhebliche interne Organisationsschwierigkeiten und finanzielle Unregelmäßigkeiten, sodass die Kommission die Unterstützung des Forums unterbrochen hat, was letztlich zu seiner Auflösung führte. Das Forum hatte vergeblich gegen die Entscheidung der Kommission, die finanzielle Unterstützung zu stoppen (Juli 2001), vor dem Europäischen Gericht in erster Instanz geklagt.³⁴ Zurzeit sieht es nicht nach einer Neugründung aus, obwohl es darüber anhaltende Gespräche gibt (Geddes 2000).³⁵ So erscheint es zwar bemerkenswert, dass die EU die europäische Staatsbürgerschaft nicht als Ausschlusskriterium für die Partizipation von Drittstaatsangehörigen benutzt: weitergehende Erwartungen, das europäische Migrationsregime möge sich als Quelle einer postnationalen *polity* erweisen (Kastoryano 1998, 2003), scheinen jedoch – zumindest empirisch – verfrüht.

Im Fall der Familienzusammenführung gab es intensive informelle Kontakte zwischen ZGOs und der Kommission sowie dem EP. Der Rat wurde, falls überhaupt, über die nationalen Mitglieder der ZGOs kontaktiert. Die Abteilung *Legale Migration der Generaldirektion Justiz und Inneres* (heute: *GD Freiheit, Sicherheit und Recht*) hat von Beginn des Prozesses an informelle Diskussionspapiere zu wesentlichen Punkten der geplanten Richtlinie unter ZGOs verteilt, um ein frühes konsultatives Treffen am 8. Oktober 1999, also nicht nur vor Veröffentlichung des ersten Gesetzesentwurfs, sondern noch vor dem Gipfel in Tampere, vorzubereiten (vgl. Niessen 2001). Derart frühe Konsultationen mit ZGOs sind relativ üblich und für Letztere auch relativ effektiv, wie die folgende Analyse zur Responsivität zeigen wird. Jedoch wurde die Partizipation nicht transparent geregelt, ebenso wie von den entstehenden E-Governance-Instrumenten keine Verwendung gemacht wurde. Die Interviews haben zudem keine Hinweise darauf gegeben, dass sich der Diskurs zur partizipativen Governance im alltäglichen politischen Geschehen auszuwirken begonnen hätte, weder für Mitarbeiter im Rat oder in der Kommission noch für ZGOs.

4.3. Responsivität im Fall der Familienzusammenführung

Die folgenden Themen waren für ZGOs im Fall der Familienzusammenführung von besonderer Bedeutung und dienten als Basis für das Kodierungsschema:

- der rechtliche Status des *Sponsors*, d. i. der/die Migrant/in, der/die bereits innerhalb der EU lebt und mit seiner/ihrer Familie vereint werden möchte;
- die materiellen Bedingungen, die der Sponsor zu erfüllen hat, z. B. Beweis *genügender* Ressourcen, fester Wohnsitz, Krankenversicherung etc.;

34 Fall T-217/01, Entscheidung 2003/C 146/70, 9.4.2003.

35 E-Mail-Kontakt mit der CCME, 7.7.2005.

- welche Familienmitglieder Anrecht auf Zusammenführung haben, z. B. nur die Nukleusfamilie oder auch die Mitglieder der erweiterten Familie;
- Ausstattung mit einklagbaren und sozioökonomischen Rechten für die immigrierenden Familienmitglieder, z. B. Zugangsrechte zum Arbeitsmarkt, unabhängiger Aufenthaltsstatus etc.;
- die Auswirkung der Richtlinie auf existierende nationale Bestimmungen, also der Grad der Harmonisierung, eine Flexibilitätsklausel etc.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich der lange und zähe Entscheidungsprozess nicht zugunsten des zivilgesellschaftlichen Inputs ausgewirkt hat. Im Gegenteil, die Analyse über Zeit zeigt eine zunehmende Exklusion von Themen, die ZGOs in den Prozess einzuspeisen versuchten. Zu Beginn des Prozesses hat die Kommission einen umfassenden Richtlinienentwurf präsentiert, der viele von ZGOs formulierte Elemente enthielt, z. B. die Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen mit langer Aufenthaltsgeschichte (ohne permanentes Aufenthaltsrecht), von Flüchtlingen im Sinne der Genfer Konvention, Flüchtlingen mit subsidiären Aufenthaltsgenehmigungen und EU-Bürgern mit Familienangehörigen aus nicht-EU-Staaten. Auch wurde ein weiter Familienbegriff aufgenommen, der nicht zwischen verheirateten, unverheirateten oder gleichgeschlechtlichen Partnern unterscheidet und diesen vergleichbare sozioökonomische Rechte zubilligt wie EU-Bürgern.

Da die Kommission sich als so offen und responsiv gegenüber den Belangen der ZGOs zeigte, fielen deren Kommentare entsprechend positiv aus. Die zweite Überarbeitung der Richtlinie 2002 stand jedoch unter anderem Vorzeichen. Der Rat dominierte nun das Verfahren, und die endgültige Fassung der Richtlinie fiel in allen genannten Bereichen deutlich zurückhaltender aus. So sind Flüchtlinge mit subsidiärem Status und EU-Bürger mit Drittstaatsangehörigen nun von der Richtlinie ausgeschlossen, verheiratete und unverheiratete Partner werden unterschiedlich behandelt: Letztere haben kein Recht mehr auf Zuzug, sondern unterliegen nun mitgliedstaatlichem Ermessen. Da die wichtigsten Belange für die ZGOs über Zeit aus den Gesetzesvorschlägen verschwanden, waren sie in ihrer Ablehnung der endgültigen Fassung geeint.

Zumindest ein für ZGOs wichtiges Thema wurde jedoch nicht herausgestrichen. Bereits nach der ersten, noch begrüßten Überarbeitung des Gesetzesvorschlags durch die Kommission antizipierten die ZGOs, dass die Richtlinie schlussendlich nur Mindeststandards erfüllen würde. Daher setzten sie sich stark für eine Flexibilitätsklausel ein, die Mitgliedstaaten erlauben würde, höhere Standards einzuführen bzw. beizubehalten. Hinzukommen sollte eine Stillstandsklausel, die den Mitgliedstaaten ein Abweichen nach unten, also ein *race to the bottom*, untersagen würde. Anfangs sträubte sich die Kommission aus Harmonisierungsgründen gegen solche Formulierungen, musste aber nach der zweiten Überarbeitung (2002) einsehen, dass eine weitgehende Harmonisierung nicht zu erreichen wäre, ohne den Geist des Vorhabens aufzugeben. So wurden die Flexibilisierungsmaßnahmen aufgenommen, allerdings mit der Verpflichtung an die Mitgliedstaaten, zwei Jahre nach Inkrafttreten eine Überprüfung dieser Maßnahmen zu unternehmen.

5. Partizipationsstrukturen in der europäischen Umweltpolitik

Auch der Fall der Chemikalienverordnung REACH veranschaulicht, dass die derzeitigen Partizipationsstrukturen der Europäischen Union von politikfeldeigenen Charakteristika mehr geprägt sind als von – alle Bereiche überspannenden – formellen Partizipationsregeln. Insbesondere die Existenz zweier sich gegenüberstehender Gruppen zivilgesellschaftlicher Organisationen, Wirtschafts- bzw. Umweltbelange betonend, in Verbindung mit einer stärkeren Rolle des Europäischen Parlaments im Mitentscheidungsverfahren, ziehen eine größere Responsivität des Prozesses nach sich.

5.1. Chemikalienpolitik in der Europäischen Union

No data – no market: Wer sich mit Chemikalienpolitik nicht auskennt, würde wahrscheinlich denken, dass dieses Prinzip selbstverständlich dem Umgang mit Chemikalien zugrunde liegt. Dies ist jedoch nicht der Fall. Das bis REACH gültige EU-Recht basierte auf der Implementation der sechsten Fassung einer Chemikalien-Verordnung (67/548/EEC) von 1981. Diese Verordnung schrieb lediglich vor, dass *neue* Chemikalien vor der Vermarktung getestet sowie eine Gefährdungsüberprüfung und Registrierung durchgeführt werden müssen. Seit 1981 wurden allerdings nur 2.500 Chemikalien neu auf den Markt gebracht, während ca. 30.000 ältere ökonomische Signifikanz besitzen. Die große Mehrheit der im Gebrauch befindlichen Substanzen hat keine umfassende Gefährdungsüberprüfung und Registrierung durchlaufen.³⁶ Sogar die chemische Industrie äußerte Interesse an einem umfassenden, harmonisierten und einheitlichen Europäischen Chemikalienregime.

Mit REACH, der im Dezember 2006 beschlossenen Verordnung zur Regulierung, Evaluation und Autorisation von Chemikalien sollte ein kohärentes, integriertes System für europäische Chemikalien geschaffen werden, das Chemikalienpolitik nicht nur unter ökonomischen, sondern vor auch unter Umwelt- und Verbraucherschutzinteressen betrachtet (Lenschow 2005: 307) und die umweltpolitischen Grundprinzipien der Nachhaltigkeit und der Vorsorge angemessen berücksichtigt. Im Juni 1999 hat der Umweltrat der Europäischen Kommission einen entsprechenden Auftrag erteilt. Die Kommission hatte bereits im Februar 1999 einen Stakeholder Workshop *On the Development of a Future Chemicals Strategy for the European Union* organisiert und stellte auf dessen Basis im Februar 2001 ein Weißbuch über die Zukunft der Chemikalienpolitik vor (KOM(2001b) 88endg.). Dort sind folgende Ziele für das zukünftige europäische Chemikaliensystem formuliert:

36 »Existing substances amount to more than 99% of the total volume of all substances on the market, and are not subject to the same testing requirements« – so die Kommission (2003: Präambel) – wie neu in den Markt eingeführte Substanzen. Die genauen Zahlen differieren jedoch in den verschiedenen Dokumenten, was die ungenügende Datenlage noch einmal unterstreicht.

- Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt;
- Erhalt und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Chemieindustrie;
- Verhinderung einer weiteren Fragmentierung des Binnenmarktes;
- erhöhte Transparenz für Verbraucher und Industrie;
- verstärkter Verzicht auf Tierversuche;
- Einhaltung der internationalen Verpflichtungen im WTO-Regime.

Ziel war, alle (neuen und existierenden) Chemikalien einer Registrierung zu unterwerfen, sie zu evaluieren und ein Autorisierungssystem für besonders gefährliche Chemikalien, wie z. B. karzinogene, mutagene oder bioakkumulative Substanzen zu etablieren, welche ihre Verwendung einschränkt und so zur Substitution anregen soll.

Im Oktober 2003 legte die Kommission infolge umfassender Konsultationen, u. a. einer achtwöchigen Online-Konsultation im Sommer 2003, mehreren Konferenzen, öffentlichen Anhörungen und *impact assessments*, den ersten Entwurf (KOM(2003)644endg.) vor, der im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens an das EP weitergeleitet wurde. Nach erheblichen prozeduralen und inhaltlichen Verzögerungsstrategien und Einwänden, verabschiedete das EP im November 2005 eine erheblich veränderte Version in erster Lesung (Europäisches Parlament 2005). Nur einen Monat später konnte der Rat sich politisch auf einen REACH-Entwurf einigen (Rat 2005). Die zweite Lesung im EP fand im Oktober 2006 statt.

5.2. Zivilgesellschaftliche Organisationen in der europäischen Umweltpolitik und in REACH³⁷

Parallel zur Stärkung der europäischen Umweltpolitik in den 1980er Jahren haben sich in Brüssel auch zunehmend umweltpolitische zivilgesellschaftliche etabliert. Auf Seiten der Umwelt-ZGOs haben sich »Die großen Vier«, das »Europäische Umweltbüro« (EEB), *Greenpeace*, der *World Wildlife Fund* und *Friends of the Earth* zu zentralen Akteuren entwickelt, während sich bei den ökonomischen Interessen der europäische Wirtschaftsverband *BusinessEurope*,³⁸ der *European Chemical Industry Council* (CEFIC) und die *European Association of Chemical Distributors* schon in frühen Stadien der europäischen Integration auf der europäischen Bühne eingerichtet haben. Die Datenbank CONECCS führte im Frühjahr 2006 137

37 Neben der Partizipation im konkreten Politikprozess hat die Europäische Kommission im Dezember 2004 auch die Kooperation zwischen den Sozialpartnern im Chemiebereich, *European Mine, Chemical and Energy Workers' Federation* (EMCEF) und *European Chemical Employers' Group* (ECEG), als sektoralen Sozialen Dialog anerkannt. REACH und dessen Folgen sind natürlich von erheblicher Bedeutung für diese Akteure. Eine gemeinsame Deklaration zu REACH wurde erarbeitet und in der dritten Plenarsitzung des Sozialen Dialogs angenommen; Hauptziel ist es, die neuen Mitgliedstaaten über REACH zu informieren (siehe die Informationen in: http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/sectoral_en.htm; 23.9.2008).

38 *BusinessEurope* ist noch besser unter seinem vorigen Namen (bis 2007) *Union des Industries de la Communauté européenne* (UNICE), bekannt.

Organisationen im Umweltbereich auf, von denen sich jedoch lediglich 12 hauptsächlich mit Umweltthemen beschäftigen, während die anderen vorwiegend ökonomische Bedürfnisse artikulieren. Die umweltpolitischen ZGOs haben sich durch ihre enge Zusammenarbeit als die sogenannten *Green 10* gestärkt. So wurden auch im REACH-Prozess viele gemeinsame Stellungnahmen und Positionspapiere erstellt und Aktionen koordiniert, so auch in der Online-Konsultation.

Obwohl die oben aufgezeigten Spielregeln und Maßnahmen für Migrations- wie für Umweltpolitik gleichermaßen gelten, könnten Entwicklungen auf UN-Ebene die europäische Umweltpolitik als einen Vorreiter für partizipative Governance etablieren. Bereits im Jahre 1998 wurde von der »Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen« (UNECE) die Århus-Konvention verabschiedet, welche Zugang zu Informationen, Partizipation in Entscheidungsprozessen und Zugang zur Gerichtsbarkeit für ZGOs in Umweltfragen vorsieht. Nach längerem Zögern hat die EU am 17. Februar 2005 eine verwässerte Version der Konvention ratifiziert. Der Zugang zu bestimmten sensiblen Dokumenten wurde erschwert und ein Verbandsklagerecht für ZGOs nicht eingerichtet.³⁹

Tabelle 1 zeigt, dass während des REACH-Gesetzgebungsprozesses ein intensiver Kontakt zwischen den europäischen Institutionen und Stakeholdern bestand. Zusätzlich hat die Kommission so genannte *REACH Implementation Projects* und – auf Vorschlag von CEFIC – das Programm *Strategic Partnerships on REACH Testing* (SPORT) zwischen Industrie, Gewerkschaften und Mitgliedstaaten initiiert.

Tabelle 1: Überblick über zentrale offiziell organisierte partizipative Aktivitäten während des REACH-Prozesses

Datum	Aktivität
1999	Die Europäische Kommission organisiert eine Konferenz mit 150 Stakeholdern.
2. April 2001	Die Europäische Kommission organisiert eine zweite Stakeholder Konferenz, diesmal über das Weißbuch.
7. Mai – 10. Juli 2003	Die Kommission veröffentlicht ein detailliertes Dokument als Referenz für die Internet-Konsultation.
16. Oktober 2003	Die Kommission organisiert ein Stakeholder Briefing bezüglich ihrer Einflussstudie (<i>Impact Assessment</i>).
19. Januar 2005	Gemeinsame öffentliche Anhörung über »Die neue REACH Gesetzgebung«, organisiert von den Ausschüssen für Umwelt, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, für Industrie, Forschung und Energie, und für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des EP.*

* Die drei Ausschüsse konnten sich nicht auf ein gemeinsames Programm für die Anhörung einigen, sodass am Ende jedes Komitee seine eigene Veranstaltung mit eigenen Panels und entsprechenden Experten organisierte und ein Dialog zwischen den verschiedenen Stakeholdern und Positionen an dieser Stelle vermieden wurde.

39 Einige Vorhaben sind nicht zuletzt auf die Århus-Konvention zurückzuführen (Rat 2003a; 2003b); siehe auch <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>. Eine frühe Analyse der Beziehung der Århus-Konvention und der EU Politik unternimmt Rodenhoff (2002).

Neben diesen Aktivitäten haben ZGOs wie das EEB oder der Europäische Gewerkschaftsbund mehrere größere Konferenzen und unzählige kleine Empfänge, *lunch meetings*, Informationsveranstaltungen u. ä. organisiert, um einen dauerhaften, intensiven Dialog zwischen den Stakeholdern zu gewährleisten. Darüber hinaus haben Umweltgruppen versucht, mit internationalen Kampagnen wie der DETOX-Kampagne des WWF die Öffentlichkeit für das Thema Chemie zu sensibilisieren. Insgesamt waren sowohl die informellen als auch die offiziellen Anstrengungen, vor allem seitens der Kommission, für einen partizipativen Prozess zu sorgen, erheblich. Die Internet-Konsultation auf der IPM-Plattform erreichte mehr als 6.300 Beiträge, zumeist von einzelnen Firmen, und hatte nach Aussage der Interviewten auch einen für die wirtschaftlichen Interessen günstigen Einfluss auf die Gesetzgebung. Kritik gibt es an der technischen Ausrichtung des vorgefertigten Fragebogens, der auf diese Weise die technischen Interessen der Wirtschaft zu Ungunsten einer Debatte über die Ausgestaltung der Grundprinzipien und Ziele von REACH bediente, wie die Art der Ausgestaltung des Vorsorgeprinzips.

Am REACH-Prozess zeigt sich, dass eine Mischung aus formellen, aber zumeist auf technische Aspekte zielenden Konsultationen und informellen Partizipationspraktiken in einem asymmetrischen Zugang zum politischen Prozess resultiert, zu Ungunsten der zahlenmäßig unterlegenen Umweltstimmen. Es bedarf erheblicher personeller, finanzieller und inhaltlicher Ressourcen, um einen engen Kontakt zu den europäischen Institutionen herzustellen und auf Dauer zu erhalten – ein Aufwand, den nur wenige nicht-ökonomische Interessensgruppen von allein leisten können. Aus diesem Grunde tendieren diese Akteure dazu, ihre Aktivitäten auf ihre *natürlichen Verbündeten* von der GD-Umwelt und dem Umweltausschuss des EP zu konzentrieren. Allerdings kann sich auf diese Weise die Asymmetrie verstärken, denn zumindest in der Kommission ist ein Machtgefälle zwischen der Berücksichtigung von Umwelt- und Industriefragen zu Gunsten Letzterer deutlich. Angesichts dessen unterscheiden sich die Strategien der verschiedenen Typen von ZGOs: Ökonomische ZGOs versuchen, ihre Interessen eher im Verborgenen zu artikulieren, während Umwelt- und Verbraucherschutz-ZGOs ihre Position zu stärken versuchen, indem sie ihre öffentliche Sichtbarkeit erhöhen und öffentliche Diskurse anzustoßen versuchen. Hinzu kommt – wie auch die Untersuchung zur Responsivität zeigt –, dass derzeit Umweltfragen auf erheblich weniger Echo im politischen Prozess stoßen als Wettbewerbsfragen.

5.3. Responsivität bei REACH

Tabelle 1 zeigt eine erhebliche Bereitschaft der Kommission, den Stakeholdern Gelegenheit zur Artikulation ihrer Interessen zu geben, und in der Tat waren viele ZGOs mit dem Weißbuch recht zufrieden – die ökonomischen ZGOs allerdings weniger, da sie ein Ungleichgewicht zugunsten von Umweltaspekten zu entdecken glaubten. Im weiteren Verlauf des Prozesses gerieten Umwelt- und Verbraucherschutzfragen immer mehr in die Defensive. Deren Vertreter scheinen zunehmend auf

viele ihrer wichtigen Punkte zu verzichten, so z. B. die Einbeziehung niedriger Tonnage zur Registrierung (nicht erst ab 10t) oder eine frühzeitige Gefahrenabschätzung für besonders gefährliche Stoffe.

Stattdessen konzentrierten sich die Stellungnahmen zunehmend auf wenige Kernpunkte – u. a. darauf, dass die Registrierung von einer gewissen überprüfbaren Qualität zu sein habe und die Autorisierung von besonders gefährlichen Stoffen einen sukzessiven Verzicht auf die Verwendung dieser Substanzen vorschreiben müsse, womit das Substitutionsprinzip gestärkt würde. Auf diese Weise würden Innovation und Forschung gefestigt, und nur so könne dem Vorsorgeprinzip genüge getan werden. Ansonsten wäre REACH kaum fortschrittlicher als das existierende Regelwerk. Allerdings obsiegten ökonomische Interessen und verhinderten somit eine substanzielle Anwendung des Vorsorgeprinzips. Der gestufte risikobasierte Ansatz setzte sich durch, und Substitution wurde nicht verpflichtend, sondern lediglich optional eingeführt.

Eine detaillierte Analyse der Dokumente offenbarte eine im Laufe der Zeit immer polarisiertere Diskussion. Gleiche Argumente wurden immer wieder neu vorgebracht, und wenig deutet darauf hin, dass sich die Akteure mit den Argumenten der anderen auseinandersetzten. Besonders bemerkenswert ist die Beratungsresistenz ökonomischer Interessen gegen die zahlreichen *impact assessments*, die sie teilweise selbst in Auftrag gegeben hatten. Vor allem Umwelt-ZGOs versuchten, sich aktiv mit den Argumenten anderer Akteure auseinanderzusetzen und ihre Positionen gut zu begründen.

Die industrienahen Akteure verfolgten ihrerseits einen Strategiemix: Sie engagierten sich weniger öffentlich in Diskussionen und vertrauten stärker auf ihre zahlreichen informellen Kontakte in die Institutionen und ihre Lobbying-Fähigkeiten. Darüber hinaus haben sie, in Kooperation mit konservativ-liberalen Europaparlamentariern, erfolgreiche Verzögerungstaktiken im Gesetzgebungsprozess initiiert. Aufgrund dieser Taktik hat sich erst das derzeitige EP mit REACH beschäftigt. Dies hat nicht nur eine Verzögerung von anderthalb Jahren gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan mit sich gebracht, sondern zu einer weiteren Abschwächung der Vorschläge geführt, da das derzeitige Parlament konservativer und industriefreundlicher ist als das vorherige. Man kann nur mutmaßen, dass diese prozeduralen Veränderungen und Taktiken größeren Einfluss auf den Ausgang des Prozesses hatten als der argumentative Input der ZGOs.

6. Schlussbetrachtungen

Abschließend sollen die empirischen Ergebnisse vergleichend betrachtet werden und – vor dem Hintergrund der demokratietheoretischen Diskussion zu Beginn des Aufsatzes – die empirischen Ergebnisse in die Diskussion um die demokratische Qualität europäischen Regierens eingeordnet werden.

6.1. Vergleichende Betrachtung der Politikfelder

Obwohl die formalen Regeln bezüglich der unterschiedenen Merkmale partizipativer Governance politikfeldunspezifisch formuliert sind (vgl. Abschnitt 3), unterscheidet sich die Praxis der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure, je länger ein Prozess voranschreitet. In den frühen Stadien eines Entscheidungsprozesses versucht die Europäische Kommission aktiv, eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Stimmen zu hören und zu berücksichtigen. Sobald jedoch das formelle Gesetzgebungsverfahren beginnt, unterscheiden sich die Fälle. Der durch das Einstimmigkeitsprinzip im Falle der legalen Migration zentrale Rat zeigt keinerlei Anzeichen, zivilgesellschaftlichen Input zu achten. Im Gegenteil, sobald der Rat die Bühne betritt, dominiert er den politischen Prozess und drängt die ZGOs an die äußerste Peripherie. Im Falle von REACH ist zwar ebenfalls eine Dominanz des Rates zu beobachten, doch kann er aufgrund des Mitentscheidungsverfahrens andere Akteure und die Stakeholder weniger weit verdrängen. Trotzdem wird deutlich, dass die jeweiligen Interessen der Mitgliedstaaten erheblich mehr Bedeutung für das Politikergebnis haben als die Argumente der ZGOs.

Neben Prozesseigenschaften sind auch Politikfeldeigenschaften wichtig, um die Unterschiede zivilgesellschaftlicher Partizipation zu verstehen. Im Fall legaler Migration haben seit dem 11. September 2001 Sicherheitsaspekte an Dominanz gewonnen, zulasten solcher Aspekte wie Menschenrechte oder ökonomische Migrationsgründe. Auch die europäische Umweltpolitik findet in einem Kontext sich wandelnder Schwerpunkte statt. Ökonomische Gesichtspunkte dominieren eindeutig auch umweltpolitische Vorhaben. Dies fördert die wenig überraschende Dominanz ökonomischer Stimmen – zu Ungunsten von Umwelt- oder Verbraucherschutzorganisationen. Insgesamt sind die ZGOs im Umweltbereich zahlreicher, stärker und besser in der Lage, auch die nationale Ebene in ihre Aktivitäten mit einzubeziehen, als Migrations-ZGOs. Somit haben ZGOs bei REACH mehr Zugangspunkte als in der legalen Migration, nicht zuletzt auch aufgrund des enorm technischen Charakters der Materie, der die Mitglieder der Kommission – und vor allem des EP – von externer Expertise abhängig macht.

Als tentativ politikfeldübergreifendes Ergebnis ist festzuhalten, dass partizipative Governance in der EU bisher nicht den *intergouvernementalen Kern* (Steffek/Kissling 2007: 213) europäischen Regierens durchdrungen hat. Der kooperative Modus von Governance konnte also den hierarchischen Modus nicht signifikant zurückdrängen bzw. einhegen. Der Diskurs über Partizipation hat ganz offenbar nicht die politische Unterstützung gewonnen, die nötig wäre, um die widerstreitenden Ziele Effizienz und demokratische Legitimität von Partizipation zu versöhnen. Um diesen intergouvernementalen Kern zu *knacken* und Asymmetrien zwischen den ZGOs entgegenzuwirken, bedürfte es eines auf Regeln basierten Partizipationsregimes, um die Beliebigkeit und Exklusivität informeller Konsultationen einzudämmen. Nichtsdestotrotz darf die Zunahme an Aktivitäten, insbesondere im E-Governance-Bereich, aber auch im Bemühen, den Zugang zu Dokumenten und Informationen zu erhöhen, nicht unterschätzt bzw. nur als Rhetorik bezeichnet werden. Auch die

Transparenzinitiative der jetzigen Kommission sollte in diesem Kontext als Engagement zugunsten der Gestaltung partizipativer Governance interpretiert werden. Es zeigt sich allerdings, dass sich diese Aktivitäten vorwiegend auf die Kommission beschränken, während sich die anderen Institutionen kaum beteiligen. Ein partizipativ-kooperativer Modus von Governance ist somit innerhalb der EU-Institutionen ungleich ausgeprägt.

6.2. Beitrag für die Diskussion um die demokratische Qualität der EU

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stand die Frage, inwieweit sich die partizipative Rhetorik der letzten Dekade innerhalb der Europäischen Union in alltäglichen Politikgestaltungsprozessen niedergeschlagen hat, ob sich also ein Regime geregelter partizipativer Governance herausgebildet hat, das demokratiefördernd ist. Zunächst wurden hierfür zwei demokratietheoretische Ansätze daraufhin diskutiert, ob man von der Partizipation kollektiver Akteure einen demokratisierenden Beitrag für Politikprozesse jenseits des Staates erwarten kann. Dies wurde vorsichtig bejaht und daraufhin zwei verschiedene Partizipationsmodelle unterschieden. Der Sprung von normativer Reflektion zu empirischer Forschung wurde durch die Erarbeitung von vier, theoretisch abgeleiteten Ermöglichungsbedingungen geleistet, die anschließend anhand zweier Politikprozesse in unterschiedlichen Politikfeldern plausibilisiert wurden. Es galt, die Partizipationspraxis europäischer Politikgestaltung herauszuarbeiten.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse kann man m. E. nicht wie Justin Greenwood (2007) argumentieren, dass die bestehende Praxis partizipativer Governance ein starkes System von Regeln anbietet, welches die Nachteile insbesondere nicht-ökonomischer ZGOs ausgleicht. Zurzeit kommen die bestehenden Strukturen partizipativer Governance vor allem gut organisierten, starken ZGOs zugute. Dadurch verschärft sich der Trend zur Bildung von *Super-NROs*, d. h. einer *Korporatisierung* zivilgesellschaftlichen Engagements, was aus der funktionalen Perspektive europäischer Institutionen zunächst attraktiv erscheinen mag. Es bildet sich somit ein System von *Laissez-faire-Partizipation* mit korporatistischen Zügen heraus, in dem die europäischen Institutionen alle pluralen Stimmen unreglementiert zulassen und die Strukturierung von Teilhabemöglichkeiten vorwiegend den ad hoc-Einschätzungen und Bedürfnissen der Beamtenschaft anvertrauen, Kooperationen sich aber auf etablierte, große ZGOs mit hoher Expertise konzentrieren.

Damit jedoch hat die partizipative Infrastruktur nicht mit der Intensität des partizipativen Diskurses Schritt halten können. Nicht einmal die Europäische Kommission scheint letztlich ein echtes Interesse an kohärenter, geregelter Partizipation zu haben, nicht zu sprechen vom Europäischen Parlament und dem Rat. So erscheint die funktionale Dimension partizipativer Governance durchaus als gewünscht und unterstützt, während ihr normativer Gehalt sich auf die legitimierende Kraft des partizipativen Diskurses an sich beschränkt. Wenn zivilgesellschaftliche Partizipation sowohl funktional effektiv wie normativ gehaltvoll sein soll, dann müssen die Insti-

tutionen dafür Sorge tragen, dass die verschiedenen Interessen gleiche Teilhabe- und Einflusschancen haben. Zwar hat sich die Art und Weise zivilgesellschaftlicher Partizipation im Laufe der Zeit weiterentwickelt, vor dem Hintergrund der theoretischen Betrachtungen ist sie jedoch weiterhin normativ ungenügend: Entgegen der Behauptung von Greenwood sind die Partizipationschancen der Akteure ungleich verteilt. Gleichzeitig wäre es aber falsch, zivilgesellschaftliche Partizipation als bloße Rhetorik abzutun.

Wenn an den Chancen partizipativer Demokratie als Ergänzung der repräsentativen Strukturen festgehalten werden soll, ist eine weitergehende Verrechtlichung von Partizipationsstrukturen vonnöten, um Opportunitätsstrukturen für zivilgesellschaftliche Organisationen zu schaffen, welche eine Stärkung politischer Gleichheit und Teilhabe zum Ziel hätten. Dieser Weg wird im Umweltbereich mit der Århus-Konvention bereits beschritten. Eine Ratifikation des Verfassungsvertrags und damit das Inkrafttreten des Artikels I-47 zur partizipativen Demokratie hätte einen weiteren signifikanten Beitrag zu einem auch normativ gehaltvollen politikfeldübergreifenden Modus zivilgesellschaftlicher Partizipation in der Europäischen Union leisten können.

Literatur

- Abromeit, Heidrun* 1998: Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Policy, New York, NY.
- Agné, Hans* 2006: A Dogma of Democratic Theory and Globalization: Why Politics Need not Include Everyone it Affects, in: European Journal of International Relations 12: 3, 433-458.
- Benhabib, Seyla* (Hrsg.) 1996a: Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political, Princeton, NJ.
- Benhabib, Seyla* 1996b: Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy, in: Benhabib, Seyla (Hrsg.): Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political, Princeton, NJ, 67-94.
- Bignami, Francesca* 2003: Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings (Jean Monnet Working Paper, Vol. 11, No. 03, NYU School of Law), New York, NY.
- Boeles, Pieter* 2001: Directive on Family Reunification: Are the Dilemmas Resolved?, in: European Journal of Migration and Law 3: 1, 61-71.
- Büchs, Milena* 2008: How Legitimate is the Open Method of Co-ordination?, in: Journal of Common Market Studies 46: 4, 765-786.
- Chambers, Simone/Kopstein, Jeffrey* 2001: Bad Civil Society, in: Political Theory 29: 6, 837-865.
- Cohen, Joshua* 1991: Institutional Argument ... Is Diminished by the Limited Examination of the Issues of Principle, in: Journal of Politics 53: 1, 221-225.
- Cohen, Joshua* 1996: Procedure and Substance in Deliberative Democracy, in: Benhabib, Seyla (Hrsg.): Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political, Princeton, NJ, 95-119.
- Connolly, William E.* (Hrsg.) 1969: The Bias of Pluralism, New York, NY.
- Cram, Laura* 2006: Inventing the People: Civil Society Participation and the Enhabitation of the EU, in: Smismans, Stijn (Hrsg.): Civil Society and Legitimate European Governance, Northampton, 241-259.

- Cullen, Pauline P. 2005: Revisiting the Civil Dialogue: EU NGOs, Ratification of the Constitutional Treaty and Participatory Democracy (Draft Paper, Prepared for EUSA Biennial Conference), Austin, TX.
- Dahl, Robert A. 1956: A Preface to Democratic Theory, Chicago, IL.
- Dahl, Robert A. 1971: Polyarchy: Participation and Opposition, New Haven, CT.
- Dahl, Robert A. 1985: A Preface to Economic Democracy, Cambridge.
- Dahl, Robert A. 1989: Democracy and its Critics, New Haven, CT.
- Dahl, Robert A. 1991: A Rejoinder, in: Journal of Politics 53: 1, 226-231.
- De la Porte, Caroline/Nanz, Patrizia 2004: OMC – A Deliberative-Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions, in: Journal of European Public Policy 11: 2.
- De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe 2005: Participation in the Open Method of Co-ordination: The Cases of Employment and Social Inclusion, in: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe/Magnusson, Lars (Hrsg.): The Open Method of Co-ordination: The European Employment and Social Inclusion Strategies, Brussels, 353-390.
- Deitelhoff, Nicole 2006: Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens, Frankfurt a. M.
- ECAS (European Citizen Action Service) 2004: The European Commission and Consultation of NGOs, Brussels.
- Europäische Kommission 2000: The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership, Brüssel.
- Europäische Kommission 2001a: European Governance: A White Paper, Brüssel.
- Europäische Kommission 2001b: White Paper: Strategy for a Future Chemicals Policy, Brüssel.
- Europäische Kommission 2002: Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission, Brüssel.
- Europäische Kommission 2003: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), Establishing a European Chemicals Agency and Amending Directive 1999/45/EC, Brüssel.
- Europäische Kommission 2006: Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, in: http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_de.pdf; 18.9.2008.
- Europäisches Parlament 2005: European Parliament Legislative Resolution on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), Establishing a European Chemicals Agency, Brüssel.
- Ferguson, Jason 2003: Improving Citizens' Access to Documents (ECAS Recommendations to the European Commission and Other Institutions), Brussels.
- Finke, Barbara/Knodt, Michèle 2005: Einleitung. Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftliche Akteure in der Europäischen Union, in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden, 11-28.
- Fraser, Nancy 1992: Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy, in: Calhoun, Craig (Hrsg.): Habermas and the Public Sphere, Cambridge, MA, 109-143.
- Fraser, Nancy 2007: Die Transnationalisierung der Öffentlichkeit. Legitimität und Effektivität der öffentlichen Meinung in einer postwestfälischen Welt, in: Niesen, Peter/Herborth, Benjamin (Hrsg.): Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik, Frankfurt a. M., 224-253.
- Friedrich, Dawid 2006: Policy Process, Governance and Democracy in the EU: The Case of the Open Method of Co-ordination on Social Inclusion in Germany, in: Policy & Politics 34: 2, 367-383.
- Friedrich, Dawid 2007: Democratic Aspiration Meets Political Reality: Participation of Organized Civil Society in Selected European Policy Processes, in: Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia (Hrsg.): Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?, Basingstoke, 141-165.

- Geddes, Andrew* 2000: Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union: New Opportunities for Transnational Advocacy?, in: *Journal of European Public Policy* 7: 4, 632-649.
- Greenwood, Justin* 2007: Organized Civil Society Interests in the EU, Input Legitimacy, and Multi-Level Governance, in: *De Bardeleben, Joan/Hurrelmann, Achim* (Hrsg.): *Democratic Dilemmas of Multi-Level Governance: Accountability and Legitimacy in the European Union*, Houndmills, 177-194.
- Greven, Michael Th.* 2007: Some Considerations on Participation in »Participatory Governance«, in: *Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold* (Hrsg.): *Debating the Democratic Legitimacy of the EU*, Lanham, 372-396.
- Hey, Christian/Jacob, Klaus/Volkery, Axel* 2006: *Better Regulation by New Governance Hybrids? Governance Models and the Reform of European Chemicals Policy* (FFU-report 02-2006), Berlin.
- Kastoryano, Riva* 1998: Transnational Participation and Citizenship: Immigrants in the European Union, in: *Working Paper »Transnational Communities« WPTC-98-12*, Paris.
- Kastoryano, Riva* 2003: Transnational Networks and Political Participation: The Place of Immigration in the European Union, in: *Berezin, Mabel/Schain, Martin* (Hrsg.): *Europe Without Borders: Remapping Territory, Citizenship and Identity in a Transnational Age*, Baltimore, MD, 64-85.
- Knodt, Michèle* 2005: *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem. Internationale Einbettung der EU in die WTO*, Baden-Baden.
- Knodt, Michèle/Finke, Barbara* (Hrsg.) 2005: *Europäisierung der Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*, Wiesbaden.
- Lenschow, Andrea* 2005: Environmental Policy: Contending Dynamics of Policy Change, in: *Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A.* (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 305-327.
- Migration Policy Group* 2002: *Engaging Stakeholders in the Emerging EU Debates on Migration*, Brussels.
- Nanz, Patrizia/Steffek, Jens* 2004: Global Governance, Participation and the Public Sphere, in: *Government and Opposition* 39: 2, 314-335.
- Nanz, Patrizia/Steffek, Jens* 2005: Assessing the Democratic Quality of Deliberation in International Governance – Criteria and Research Strategies, in: *Acta Politica* 40: 3, 368-383.
- Niesen, Peter* 2008: Deliberation ohne Demokratie? Zur Konstruktion von Legitimität jenseits des Nationalstaats, in: *Regina Kreide/Niederberger, Andreas* (Hrsg.): *Transnationale Verrechtlichung. Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik*, Frankfurt a. M., 240-259.
- Niessen, Jan* 2001: Overlapping Interests and Conflicting Agendas: The Knocking into Shape of EU Immigration Policies, in: *European Journal of Migration and Law* 3: 4, 419-434.
- Niessen, Jan* 2002: Consultations on Immigration Policies in the European Union, in: *European Journal of Migration and Law* 4: 1, 79-83.
- Peers, Steve* 2002a: Key Legislative Developments on Migration in the European Union, in: *European Journal of Migration and Law* 4: 1, 85-126.
- Peers, Steve* 2002b: Key Legislative Developments on Migration in the European Union, in: *European Journal of Migration and Law* 4: 3, 339-367.
- Peers, Steve* 2003a: Key Legislative Developments on Migration in the European Union, in: *European Journal of Migration and Law* 5: 3, 387-410.
- Peers, Steve* 2003b: Key Legislative Developments on Migration in the European Union, in: *European Journal of Migration and Law* 5: 1, 107-141.
- Pesendorfer, Dieter* 2006: Environmental Policy Under Pressure: Chemicals Policy Change Between Antagonistic Goals?, in: *Environmental Politics* 15: 1, 95-14.
- Rat der Europäischen Union* 2003a: Directive of the European Parliament and of the Council on Public Access to Environmental Information and Repealing Council Directive 90/313/EEC.
- Rat der Europäischen Union* 2003b: Directive of the European Parliament and of the Council Providing for Public Participation in Respect of the Drawing up of Certain Plans and Programmes Relating to the Environment and Amending with Regard to Public Participation and Access to Justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC.

- Rat der Europäischen Union* 2005: Presidency Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), Establishing a European Chemicals Agency and Amending Directive 1999/45/EC.
- Reutter, Werner* 1991: *Korporatismustheorien. Kritik, Vergleich, Perspektiven*, Frankfurt a. M.
- Rodenhoff, Vera* 2002: The Aarhus Convention and its Implications for the »Institutions« of the European Community, in: *Review of European Community and International Environmental Law* 11: 3, 343-357.
- Ruzza, Carlo* 2004: *Europe and Civil Society: Movement Coalitions and European Governance*, Manchester.
- Scaff, Lawrence A.* 1975: Two Concepts of Political Participation, in: *The Western Political Quarterly* 28: 3, 447-462.
- Scharpf, Fritz W.* 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz.
- Schultze, Rainer-Olaf* 2002: Partizipation, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, München, 647-649.
- Smismans, Stijn* 2002: »Civil Society« in European Institutional Discourses, in: *Cahiers Européens de Sciences Po*, Paris.
- Smismans, Stijn* 2006: Civil Society and European Governance: From Concepts to Research Agenda, in: Smismans, Stijn (Hrsg.): *Civil Society and Legitimate European Governance*, Northampton, 3-19.
- Sørensen, Eva/Torfin, Jacob* 2004: *Making Governance Networks Democratic* (Centre for Democratic Governance Working Paper Series 1), Roskilde.
- Steenbergen, Marco R./Bächtiger, André/Spörndl, Markus/Steiner, Jürg* 2003: Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index, in: *Comparative European Politics* 1: 1, 211-233.
- Steffek, Jens/Kissling, Claudia* 2007: Conclusion – CSOs and the Democratization of International Governance: Prospects and Problems, in: Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia (Hrsg.): *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?*, Houndmills.
- Tömmel, Ingeborg* 2008: Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making* (PVS-Sonderheft 40/2007), Opladen.
- Van der Velde, Sandrine* 2003: *The Development of the EU Right to Family Reunification in the Context of International Human Rights Protection* (European University Institute: Dissertation), Florenz.
- Young, Iris M.* 2000: *Inclusion and Democracy*, Oxford.