

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Arbeiten des Konvents

Otto Schmuck

Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft als Element der Konventsstrategie

Nach dem europäischen Gipfel von Nizza im Dezember 2000 waren sich viele Teilnehmer an den Verhandlungen und Kommentatoren in der Einschätzung einig, die Methode der Regierungskonferenzen sei gescheitert.¹ Begründet wurde dieses Urteil zum einen mit den wenig überzeugenden Ergebnissen der Regierungskonferenz, hauptsächlich verursacht durch die notwendige Zustimmung aller daran Beteiligten. Daneben wurde aber auch die ungenügende Einbeziehung der Öffentlichkeit bei den Verhandlungen kritisiert. In der Tat waren die Ziele der Verhandlungen, die Position der Beteiligten und die sich abzeichnenden Verhandlungsergebnisse kaum kommuniziert und von der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen worden.

Bereits in Nizza war mit der „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ ein neuer Reformprozess initiiert worden, dessen Zielsetzung und organisatorische Umsetzung vom Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001 konkretisiert wurde.² Beschlossen wurde die Einsetzung eines Konvents, in dem neben Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten Parlamentarier der nationalen Ebene und aus dem EU-Parlament mitarbeiten sollten, wobei die Parlamentsvertreter deutlich in der Überzahl sein sollten.³ Eingeladen wurden auch Vertreter der Kommission, Beobachter aus dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, dem Ausschuss der Regionen sowie von den Vertretern der Sozialpartner. Erstmals wurden auch Repräsentanten der künftigen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa einbezogen, mit denen die Europäische Union über den Beitritt verhandelt, beziehungsweise im Fall der Türkei, denen eine Beitrittsoption eröffnet worden ist.⁴

Darüber hinaus legte der Europäische Rat auf die Organisation einer breiten öffentlichen Debatte durch die Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft großen Wert. Die Erklärung von Laeken enthält hierzu folgende Aussage: „Im Hinblick auf eine umfassende Debatte und die Beteiligung aller Bürger an dieser Debatte steht ein Forum allen Organisationen offen, welche die Zivilgesellschaft repräsentieren (Sozialpartner, Wirtschaftskreise, nichtstaatliche Organisationen, Hochschulen usw.). Es handelt sich um ein strukturiertes Netz von Organisationen, die regelmäßig über die Arbeiten des Konvents unterrichtet werden. Ihre Beiträge wer-

¹ Siehe u.a. Elmar Brok, Die Ergebnisse von Nizza. Eine Sichtweise aus dem Europäischen Parlament, in: Integration Heft 2/2001, S. 86-93; Klaus Hänsch: Maximum des Erreichbaren – Minimum des Notwendigen, in: Integration Heft 2/2001, S. 94-101.

² Die Erklärung von Laeken ist dokumentiert in: Internationale Politik, Heft 1/2002, S. 123-130.

³ Je Mitgliedstaat wurden ein Regierungsvertreter sowie zwei Vertreter der – soweit vorhanden zwei Kammern der – nationalen Parlamente als Mitglied berufen. Hinzu kamen 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments, zwei Mitglieder der Kommission und eine Anzahl von Beobachtern.

⁴ Siehe Beate Neuss: Die Krise als Durchbruch. Die EU zwischen Vertragsreform und Verfassungsentwurf, in: Internationale Politik, Heft 1/2002, S. 9-16.

den in die Debatte einfließen. Diese Organisationen können nach vom Präsidium festzulegenden Modalitäten zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden.⁵

Auf dieser Grundlage wurde in Brüssel das Forum der Zivilgesellschaften eingerichtet und einer der beiden Vizepräsidenten des Konvents, Jean-Luc Dehaene, mit der Koordinierung der Kontakte betraut. In einem offiziellen Dokument des Konvents vom 8. März 2002 (CONV 8/02) wird festgestellt, es sei von entscheidender Bedeutung, dass die Arbeiten und Ergebnisse des Konvents von den Menschen in Europa uneingeschränkt unterstützt würden. Die Öffentlichkeit sollte die Arbeiten des Konvents nicht nur genau verfolgen können, sondern auch Beiträge zu ihr leisten können. Deshalb habe man die Schaffung eines Forums in Form eines strukturierten Netzes von Organisationen der Zivilgesellschaft vorgesehen.

Das Forum ist demnach kein einheitliches ständiges Gremium mit festem Tagungsort, sondern eher etwas Multidimensionales. Das Forum soll während der gesamten Arbeitsphase des Konvents effizient funktionieren können. Auf dieser Grundlage kann der Konvent aus den Beiträgen des Forums nach der Intention der Organisatoren uneingeschränkt Nutzen ziehen. Hierzu wird festgestellt, dass das Forumsnetz sowohl auf der EU-Ebene als auch in den derzeitigen Mitgliedstaaten und zudem in den Bewerberländern eingerichtet werde. Alle Konventsmitglieder werden aufgefordert, das Forum rückhaltlos zu unterstützen. Sie alle sollten es sich zur Aufgabe machen, zuzuhören und in einen aktiven Dialog mit der Zivilgesellschaft einzutreten.

Über den Europa-Server der Europäischen Union wurde eine Website des Forum eingerichtet, dort sind Informationen über das Forum selbst, die beteiligten Organisationen und die eingereichten Beiträge zu finden.⁶ Zu Bedeutung und Funktion dieser Website wird Folgendes ausgeführt: „Willkommen auf der Website des Forums. Die Website soll über das Forum informieren und allen, die selbst einen Beitrag zur Diskussion über die Zukunft Europas vorlegen wollen, die Möglichkeit hierzu geben. Die Beiträge werden auf dieser Website veröffentlicht, so dass die Debatte von allen Interessierten verfolgt werden kann. Das Forum ist somit eine wichtige Ergänzung zum Konvent, der die wesentlichen Fragen der künftigen Entwicklung der Europäischen Union erörtern und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen soll. Zwar gehört dem Konvent ein breites Spektrum von Regierungs-, Parlaments- und sonstigen Vertretern an, das Forum soll jedoch sicherstellen, dass eine wirklich umfassende Debatte geführt wird.“

Beim Forum handelt es sich in erster Linie um ein strukturiertes Netz von Organisationen, die die Zivilgesellschaft repräsentieren (Sozialpartner, Wirtschaftskreise, Nichtregierungsorganisationen, Hochschulen usw.). Das Netz soll den Mitgliedern zum einen Gelegenheit geben, die Arbeit des Konvents zu verfolgen; zum anderen soll es aber auch ermöglichen, konkrete Diskussionsbeiträge vorzulegen. Die Beiträge werden auf der Website veröffentlicht und stehen allen Mitgliedern des Konvents als Diskussionsgrundlage zur Verfügung. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass der Konvent bestimmte Organisationen in einer

⁵ Internationale Politik, Heft 1/2002, S. 130.

⁶ <http://european-convention.eu.int/Default.asp?lang=DE&Content=>.

späteren Phase direkt zu konkreten Themen konsultiert. Die Mitglieder des Forums erhalten Zugang zu regelmäßig aktualisierten Informationen über die Arbeit des Konvents. Viele dieser Informationen werden zwar auch auf der Website des Konvents veröffentlicht, es ist jedoch vorgesehen, gelegentlich tiefer gehende Briefings für interessierte Organisationen durchzuführen.⁷

Der Konvent hat sich dazu verpflichtet, öffentliche Anhörungen durchzuführen und regelmäßige, strukturierte Kontakte zwischen dem Konvent und der Zivilgesellschaft zu organisieren, sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten. Ausdrücklich wird angeregt, dass sich die Zivilgesellschaft in Kontaktgruppen organisiert. Ein gutes Beispiel hierfür sei die Plattform der europäischen Sozial-NGOs, die speziell für diesen Zweck der Begleitung der Konventsarbeiten geschaffen worden sei.

Die Website des Forums – das zentrale Informationsinstrument

Am 28. Februar 2002 wurde die Website des Forums – zusammen mit der eigenen Website des Konvents selbst – freigeschaltet.⁸ Die Website des Forums wird von der Kommission unter der allgemeinen Aufsicht des Präsidiums verwaltet und gespeist. Diese Website versteht sich als ein offenes Netz mit dem Hauptziel, die Zivilgesellschaften in die Lage zu versetzen, einen eigenen Beitrag zur Arbeit des Konvents zu leisten. Das einzige Kriterium für die Registrierung im Forum ist, dass jede Organisation einen schriftlichen Beitrag zur Diskussion leistet. Diese Beiträge werden der Öffentlichkeit und den Konventsmitgliedern durch die Veröffentlichung auf der Website zugänglich gemacht.

Auf der Website des Forums werden rund 100 Organisationen aufgelistet, die vier Kategorien zugeordnet werden:⁹

- Politik / öffentlich-rechtliche Körperschaft
- Hochschulen und think-tanks
- Wirtschaft und Gesellschaft
- Sonstige, Zivilgesellschaft, NRO und Bewegungen

Die Beiträge der Organisationen sind entsprechend dieser Zuordnung zugänglich gemacht.¹⁰ Hierbei ist zu beachten, dass die Beiträge in den Sprachfassungen aufgeführt sind, in denen sie von den Organisationen eingereicht wurden. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um englisch- und französischsprachige Beiträge.

⁷ http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_de.htm.

⁸ http://europa.eu.int/futurum/index_de.htm.

⁹ http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/organlist_de.htm#list.

¹⁰ http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/doc_de.htm#cont.

Von den in Brüssel angesiedelten, auf die EU hin ausgerichteten Interessenvertretungen haben sich bis Ende 2002 160 offiziell beim Forum registrieren lassen. Rund 100 Organisationen haben eigene Beiträge mit eigenen inhaltlichen Vorstellungen zur Zukunft der Europäischen Union abgeliefert.

In der Errichtung des Forums wird somit eine wesentliche Ergänzung der Konventsstrategie gesehen. Das Forum kann einen Beitrag dazu leisten, die Ziele des Konvents zu erreichen. Dies gilt vor allem dann, wenn das Ziel der Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung, die diesen Namen auch tatsächlich verdient, angestrebt wird, und nachfolgend, wenn es darum geht, die Verfassung der Bevölkerung im Rahmen des Europawahlkampfes im Juni 2004 und möglicherweise auch durch ein Referendum näher zu bringen.

Einstellungen der Öffentlichkeit zum Konvent und zur Zukunft der EU

Die Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten ist in unterschiedlichem Ausmaß für das Verfassungsprojekt sensibilisiert. Große Bedeutung kommt dabei den Medien zu. Dem Thema „Zukunft der EU“ und der Berichterstattung über die Arbeit des Konvents wird in den elektronischen Medien und in den überregionalen Zeitungen einiger Raum eingeräumt. Hier wäre eine eingehendere wissenschaftliche Untersuchung sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht wünschenswert, um die Berichterstattung und ihre Auswirkungen auf die Rezipienten besser einschätzen zu können.

In einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Eurobarometer-Umfrage vom Dezember 2002 hatten immerhin bereits 28 Prozent der befragten EU-Bürgerinnen und -Bürger etwas vom Konvent gehört (siehe nachfolgende Tabelle 1).¹¹ Von diesen setzten jedoch lediglich 29 Prozent besonderes Vertrauen in die Arbeit des Konvents. Aufschlussreich ist bei dieser Untersuchung die Auswertung nach Nationen. Luxemburg, Portugal, Griechenland, Spanien, Irland und Österreich lagen mit mehr als 40 Prozent von Personen mit Kenntnis von der Konventsarbeit an der Spitze, während das Vereinigte Königreich mit nur 15 Prozent abgeschlagen am Ende lag. Deutschland nahm mit nur 22 Prozent den vorletzten Platz ein.

Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass in der Bevölkerung eine weit reichende Befürwortung der Europäischen Verfassung festzustellen ist (Tab. 2). Bei der gleichen Umfrage des Eurobarometer äußerten sich 65 Prozent der Befragten gegenüber diesem Ziel als aufgeschlossen. Lediglich 9 Prozent der Befragten waren der Auffassung, die EU solle keine Verfassung haben. Selbst im Vereinigten Königreich sprach sich mit 49 Prozent nahezu die Hälfte der Befragten für die Verfassung aus. Noch bemerkenswerter ist die Tatsache, dass die Zahl der erklärten Gegner eines derartigen Projekts in allen Mitgliedstaaten mit EU-weit nur 9 Prozent sehr gering ist. Möglicherweise können das Wissen über die aktuellen Reformbemühungen in

¹¹ Befragungszeitraum zwischen dem 1. Oktober und 5. November 2002; siehe Eurobarometer 58, Ausgabe Dezember 2002, 10-13.

der EU und die Einstellungen hierzu durch das Engagement der Organisationen der Zivilgesellschaft verändert werden.

Tabelle 1: Bekanntheit des Konvents zur Reform der EU (Frage: Haben Sie schon einmal etwas gehört oder gelesen über den Konvent zur Reform der EU?)

	Ja	Nein
Belgien	34	60
Dänemark	43	52
Deutschland	22	64
Griechenland	47	49
Spanien	44	50
Frankreich	27	71
Irland	41	53
Italien	26	68
Luxemburg	53	45
Niederlande	31	62
Österreich	41	52
Portugal	51	46
Finnland	34	62
Schweden	34	61
Großbritannien	15	79
EU 15	28	65

Quelle: Eurobarometer Nr. 58, erste Ergebnisse, Brüssel Dezember 2002, S. 25.

Tabelle 2: Befürwortung der Europäischen Verfassung (Frage: Sind Sie der Meinung, dass die Europäische Union eine Verfassung haben sollte, oder nicht?)

	Ja	Nein
Belgien	58	18
Dänemark	51	31
Deutschland	63	9
Griechenland	78	15
Spanien	64	7
Frankreich	68	7
Irland	61	5
Italien	79	5
Luxemburg	76	10
Niederlande	73	12
Österreich	66	9
Portugal	63	7
Finnland	54	30
Schweden	73	8
Großbritannien	49	9
EU 15	65	9

Quelle: Eurobarometer Nr. 58, erste Ergebnisse, Brüssel Dezember 2002, S. 28.

Was ist die Zivilgesellschaft? Wer gehört dazu?

Seit Anfang der 90er Jahre wird im europäischen Kontext verstärkt über die Rolle der Zivilgesellschaft im Hinblick auf Entscheidungen der Europäischen Union diskutiert. Dabei werden unter Verwendung eines neuen Begriffs teilweise bereits seit den frühen 50er Jahren bestehende Strukturen und Verfahren angesprochen. Zum Teil wird jedoch auf eine neue Qualität der Beteiligungen von Nichtregierungsorganisationen im EU-Geflecht verwiesen.¹²

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 und vor allem seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1958 wurden zahlreiche europäische Verbände in den Bereichen von Industrie und Handel sowie im Agrar- und Dienstleistungssektor gegründet. Um 1970 wurden rund 250 Zusammenschlüsse nationaler Organisationen auf EU-Ebene (Euroverbände) in Brüssel gezählt.¹³ Mitte der 80er Jahre stieg im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Zieles „Vollendung des Binnenmarktes bis 1992“ deren Zahl auf mehr als das Doppelte an. Heute gehen Schätzungen davon aus, dass in Brüssel zwischen 2.000 und 3.000 europäisch ausgerichtete Lobbyagenturen verschiedenster Art angesiedelt sind. Die Bandbreite dieser Büros reicht von traditionellen Wirtschaftsinteressenvertretungen über Repräsentanzen von Gewerkschaften, Umweltverbänden, Verbraucherschutzsammenschlüssen und entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen bis hin zu Verbindungsbüros von Kommunen und Regionen. Auch alle deutschen Länder haben seit Anfang der neunziger Jahre Vertretungen in Brüssel errichtet.

Die Verwendung des Begriffes „Zivilgesellschaft“ für neuartige Partizipationskanäle hat sich erst in den letzten Jahren herausgebildet. Umstritten ist dabei, ob und inwiefern die etablierten Verbandsstrukturen dabei zu berücksichtigen sind. Auf der Homepage des Europäischen Bürgernetzwerkes „Europa Jetzt“ wird definiert, die Zivilgesellschaft sei die Summe der öffentlich wirkenden Nichtregierungsorganisationen (NGO), die jedoch zum Teil noch ungenügend organisiert sei. Doch gebe es erste Organisationsansätze, so unter anderem die Plattform der auf sozialem Gebiet wirkenden NGOs sowie das ständige Forum der Zivilgesellschaft, das seit Mitte der 90er Jahre eng mit der Kommission kooperiert, sowie das europäische Bürgernetzwerk „Europa Jetzt“, das es sich zum Ziel gesetzt habe, den Konvent zur Zukunft Europas kritisch zu begleiten.¹⁴

Zur Zivilgesellschaft gehören nach Auffassung dieser Plattform weder staatliche noch regionale Körperschaften noch politische Parteien, auch wirtschaftliche Unternehmen und Interessenvertretungen seien nicht Zivilgesellschaft. Vielmehr habe die Zivilgesellschaft das objektive Interesse, die individuellen Interessen der Bürger durch die organisierten Strukturen zum Tragen zu bringen.

¹² Siehe zu den nachfolgenden Aussagen: Hans-Wolfgang Platzer: Interessenvertretung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Europa von A – Z, Bonn 2000, S. 268-271; Jörg Teuber: Interessenvertretungen bei der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Bonn 2001, S. 295-303.

¹³ Platzer, a.a.O., S. 268f.

¹⁴ <http://www.europa-jetzt.org/apboard/thread.php?id=12>.

Eine derart enge Definition ist nicht unumstritten. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Zusammensetzung der am 14. Februar 2002 gegründeten „Kontaktgruppe Zivilgesellschaft“ hinzuweisen.¹⁵ Dieser gehören die folgenden Organisationen an:

- die acht großen Umwelt-NGOs,
- die Plattform der sozialen NGOs,
- die „Rights Contact Group“,
- das Internetwerk der Entwicklungs-NGOs,
- der Verbindungsausschuss der europäischen Entwicklungs-NGO sowie
- der Europäische Gewerkschaftsbund.

Diese eher traditionell zusammengesetzte Kontaktgruppe, die ebenfalls den Begriff „Zivilgesellschaft“ in ihrem Namen führt, trifft sich regelmäßig in Brüssel und erarbeitet gemeinsame Stellungnahmen im Hinblick auf die Arbeiten des Konvents.

Die Anhörung der Organisationen der Zivilgesellschaft am 24./25. Juni 2002 und nachfolgende Aktivitäten

Das Präsidium des Konvents beschloss bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Arbeiten, die Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen einer regulären Plenarsitzung am 24./25. Juni 2002 in Brüssel offiziell anzuhören. Hierzu musste ein praktikables Verfahren gefunden werden, wie diese Vielzahl von Organisationen in angemessener Form beteiligt werden konnten. Zunächst wurden Vorbereitungsrunden für acht Zielgruppen durchgeführt, die jeweils unter der Leitung eines Präsidiumsmitglieds des Konvents standen. Diese acht Zielgruppen waren folgendermaßen ausgerichtet:

- Sozialer Sektor;
- Umwelt;
- Akademischer Bereich;
- Bürgerorganisation (hierzu gehörten u. a. die Union Europäischer Föderalisten, die Europäische Bewegung sowie die Jungen Europäischen Föderalisten/JEF);
- Regionale und lokale Gebietskörperschaften;
- Menschenrechte;
- Entwicklungspolitik;
- Kultur.

In verschiedenen Vorbereitungsrunden wurde den interessierten Organisationen Gelegenheit gegeben, ihre Positionen darzulegen. Anschließend wurde geklärt, welche der Organisationen im Konvent selbst vortragen sollten. Das Verfahren war so gestaltet, dass im Konvent

¹⁵ Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen die Infobriefe des DGB-Verbindungsbüros in Brüssel „Die Zukunft der Europäischen Union – Vorbereitung auf die Regierungskonferenz 2004“ von Gloria Müller, besondern den Info-Brief Nr. 17 vom 10. Mai 2002.

für jede der acht Zielgruppen jeweils eine Zeitstunde vorgesehen wurde, von der etwa 40 Minuten für die Darstellung der Positionen vorbehalten waren und 20 Minuten für Rückfragen und die Klärung von Einzelpunkten. Die vertretenen Organisationen sollten sich selbst darauf einigen, wie diese Zeitstunde aufgeteilt wurde. Konkret bedeutete dies, dass bei einer Einigung auf weniger Redner für jeden von ihnen eine längere Redezeit möglich war, als bei der Berücksichtigung von zahlreichen Organisationen. Insgesamt kamen 36 Redner zu Wort.

Die Sitzung wurde von Konventspräsident Giscard d'Estaing eröffnet und stand unter Leitung des mit der Koordination und Einbindung der Organisationen der Zivilgesellschaft beauftragten Konvents-Vizepräsidenten Jean-Luc Dehaene. Die Veranstaltung war insgesamt gut besucht. Die Beiträge wurden in zwei Übertragungsräumen von zahlreichen Interessenten zur Kenntnis genommen. Im Vorraum des Plenarsaals wurde den Gruppierungen zudem Gelegenheit geboten, Informationsstände aufzubauen und das Gespräch mit den Konventsmitgliedern zu suchen.

Die Anhörung erfolgte strukturiert nach den zur Vorbereitung eingerichteten Kontaktgruppen. Nach einem kurzen Einführungsstatement des jeweils verantwortlichen Präsidiumsmitglieds wurden dazu die von den einzelnen Kontaktgruppen benannten Sprecher nacheinander aufgerufen und anschließend jeweils einigen Konventsmitgliedern das Wort zum betreffenden Themenbereich erteilt. Zudem hatten es die Regierungsvertreter im Konvent übernommen, schriftliche Berichte über den Stand der Debatte und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft auszuarbeiten und vorzulegen.¹⁶

Aus den bei dieser Anhörung verteilten Unterlagen wurde deutlich, dass Veranstaltungen zur Zukunft der EU auch in den Mitgliedstaaten und dort vor allem auf regionaler und lokaler Ebene durchgeführt wurden. Auch hier gab es zahlreiche Informationsveranstaltungen und Anhörungen.

Die Aktivitäten des Forums und der darin zusammengeschlossenen Organisationen setzten sich auch nach der Anhörung des Konvents sowohl auf der EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten fort. Für die EU-Ebene ist darauf hinzuweisen, dass vor allem der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA), in dem die Sozialpartner sowie weitere Interessenvertretungen Mitglieder sind, sich intensiv mit dem Thema Konvent und Zivilgesellschaft befasste. Der damalige Vorsitzende des WSA Göke Frerichs setzte sich in besonderer Weise für dieses Anliegen ein. So fand am 27. Mai 2002 zum Thema Zukunft der Europäischen Union eine Anhörung statt. Zahlreiche weitere Sitzungen mit unterschiedlicher Akzentsetzung folgten, so unter anderem am 2. Februar 2003 die 6. Informations- und Dialogsitzung zwischen Konvent und den Organisationen und Netzwerken der Zivilgesellschaft am Sitz des WSA.¹⁷ Hinzuweisen ist auch auf die intensive Berichterstattung einiger Büros in Brüssel in ihre Organisationen und Verbände in den Mitgliedstaaten. Beispielsweise gibt das Verbindungsbüro des Deutschen

¹⁶ Siehe für Deutschland den Beitrag von Peter Glotz: Nationale Debatte über die Zukunft Europas: Deutschland, CONV 108/02 vom 18.6.2002.

¹⁷ Siehe die Ankündigung in Agence Europe vom 1.2.2003, S. 11.

den Mitgliedstaaten. Beispielsweise gibt das Verbindungsbüro des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Brüssel regelmäßig einen Informationsbrief für die Mitgliedsorganisationen heraus, der problemlos elektronisch verteilt wird.¹⁸

Bei den Aktivitäten auf mitgliedstaatlicher Ebene ist für Deutschland auf die am 26. Juni 2002 in Berlin durchgeführte gemeinsame Anhörung von Bundestag und Bundesrat hinzuweisen, bei der ausgewählten Interessenvertretern (u. a. Sozialpartner, wissenschaftliche Institute und europäisch orientierte Organisationen) zu Wort kamen.¹⁹ Die Dienstleistungsgewerkschaft Verdi organisierte am 16. Januar 2003 mit beachtlicher Publikumsresonanz eine Diskussionsveranstaltung in Berlin, bei der gewerkschaftliche Erwartungen an den Verfassungsprozess diskutiert wurden. Zudem organisierte die Europäische Kommission auf regionaler Ebene eine Vielzahl von Podiumsdiskussionen, bei denen unter dem Motto „Mitreden in Europa“ vor allem die örtlichen Europaabgeordneten zu Wort kamen.

Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten, dass alles in allem erhebliche Anstrengungen zur Information und Mobilisierung der Bevölkerung über das Instrument Forum der Zivilgesellschaft unternommen wurden. Zumeist wurden mit den Veranstaltungen jedoch lediglich die für Europafragen interessierten Teilöffentlichkeiten angesprochen.

Inhaltliche Positionen

Die im Hinblick auf die Beratungen des Konvents vorgelegten Beiträge der Organisationen der Zivilgesellschaft sind von der Zielsetzung, der Länge und auch von der Reichweite der gemachten Vorschläge her sehr unterschiedlich. Während einige europäische Organisationen, vor allem aus den Bereichen Politik / öffentlich-rechtliche Körperschaft sowie der „think-tanks“ umfassende und ausdifferenzierte, zum Teil sogar europäisch abgestimmte Positionen vorlegten, vertreten die „klassischen“ Interessengruppen eher Einzelanliegen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang besonders auch auf Positionsbestimmungen der europäischen föderalistischen Verbände, Union Europäischer Föderalisten (UEF), Junge Europäische Föderalisten sowie deren nationale Untergliederungen. Die hier vorgetragenen Konzepte zielen auf weit reichende Weiterentwicklungen der Europäischen Union durch die Verabschiedung einer tragfähigen Europäischen Verfassung, die der Union eine deutlich stärkere Stellung gegenüber dem Status-quo bringen würde.

¹⁸ Siehe z.B.: Dr. Gloria Müller, DGB-Verbindungsbüro Brüssel, Info Nr. 24 vom 4. Oktober 2002, Die Zukunft der Europäischen Union - Vorbereitungen auf die Regierungskonferenz 2004 ... oder 2003 ?

¹⁹ Siehe hierzu Bundesrat (Hrsg.), Demokratie und Handlungsfähigkeit, Sitzung der EU-Ausschüsse von Bundesrat und Deutschem Bundestag am 26. Juni 2002: Anhörung von Vertretern der Zivilgesellschaft, (stenografisches Protokoll), Berlin 2002.

Im Überblick lassen sich die vorgetragenen Positionen folgendermaßen zusammenfassen:²⁰

Kontaktgruppe Sozialer Sektor (Zusammenschlüsse von sozialen Organisationen, z. B. Social Platform; Frauenorganisationen, z. B. Europeans Women`s Lobby): Die Vertreter des Sozialen Sektors stellen in ihren Stellungnahmen vor allem auf eine größere Bürgernähe und verständlichere Strukturen ab. Kritische Äußerungen gibt es zu den Verfahren der EU, wichtige Entscheidungen hinter verschlossenen Türen zu treffen. Häufige Forderungen sind die Aufnahme der Charta der Grundrechte in den Verfassungsvertrag sowie die Verankerung des Prinzips der offenen Koordinierung. Es müsse eine Rechtsgrundlage für den sozialen Dialog geschaffen werden, die Kommission sei zu verstärkter Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern zu verpflichten. Markt und Wettbewerbspolitik müssten in einem sozialen Kontext gesehen werden, die Sozial- und Beschäftigungspolitik müsse größeres Gewicht erhalten.

Kontaktgruppe Umwelt (Umwelt-, Landwirtschafts- und Landbesitzer-Organisationen, z.B. European Agricultural Convention): Im Themenbereich Umwelt geht es vorrangig um den Natur- und Landschaftsschutz sowie die vertragliche Absicherung der Entwicklungsmöglichkeiten des ländlichen Raumes. Gefordert wird die Beachtung des Prinzips der Nachhaltigkeit und eine geregelte Planung der Landbenutzung. Weitere Themen sind eine demokratische Rechenschaftspflicht im Bereich der Landwirtschaftspolitik, eine integrierte Anbau- und Saatpolitik, die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, die Sicherung der Artenvielfalt und der Tierschutz.

Akademische Kreise und Think Tanks (Institute und Universitäten, Forschungsverbünde und Wissenschaftsnetzwerke, z. B. Sciences Po, Fondation Robert Schuman): Die von diesen Organisationen vorgelegten Beiträge zielen vielfach auf weiterreichende Reformen der Europäischen Union ab. So wurde in mehreren Beiträgen vorgeschlagen, die Kommission demokratischer zu gestalten, den nationalen Parlamenten eine größere Rolle zuzuteilen und ein anderes Wahlsystem für den Präsidenten der Kommission zu erwägen. Auch solle die Außen- und Sicherheitspolitik der Union nachhaltig gestärkt werden.

Kontaktgruppe Regionen und Gebietskörperschaften (Europäische Dachverbände von Regionen und Kommunen, z. B. VRE, RGRE): In den Beiträgen dieser Gruppierungen wird insbesondere auf die Achtung der nationalen Identität unter Wahrung der regionalen Strukturen und des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, auf Klagerechte für die Regionen vor dem EuGH im Rahmen ihrer Rechte und Zuständigkeiten sowie auf den Ausbau des Ausschusses der Regionen hingewiesen. Die Regionen werden als die politischen Körperschaften in den Mittelpunkt gestellt, die den Bürgern am nächsten stehen. Sie seien elementare Grundpfeiler der Demokratie in Europa. Das künftige Europa müsse daher eine föderative und subsidiäre Struktur haben. Deswegen komme den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften eine besondere Rolle zu. Ergänzend zu der bereits heute in Artikel 5 EG-

²⁰ Die nachfolgenden Bewertungen basieren weitgehend auf Aussagen der bei der Anhörung am 24./25. Juni 2002 vorgelegten Papiere und Dokumente.

Vertrag stehenden Definition des Subsidiaritätsprinzips wird eine stärkere Einbindung der Regionen und Kommunen in die EG-Gesetzgebung gefordert.

Der EuGH solle künftig auch prüfen, ob die einzelnen Institutionen ihre Kompetenzen nicht überschreiten. Anzustreben sei eine Kooperation zwischen den europäischen, nationalen und regionalen Parlamenten, in der die institutionellen Regionen entsprechend gleichrangig behandelt werden. Zudem müsse der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt innerhalb der Europäischen Union gestärkt werden. Insbesondere die Grenzregionen spielten dabei eine große Rolle, da hier die wirtschaftlichen und sozialen Gegensätze direkt aufeinander träfen

Michel Barnier, Vertreter der Kommission für Regionalpolitik und Reformfragen erklärte in der Anhörung am 25. Juni 2002, er erhoffe sich durch stärkere Beteiligung der Regionen eine Verbesserung der Demokratiebilanz in der Union. Es sei aber von größter Wichtigkeit, dass das EU-System nicht weiter verkompliziert werde, da sonst der mögliche Gewinn für die Regionen durch ein mangelndes Verständnis des Systems wieder verloren ginge.

Kontaktgruppe Menschenrechte (Menschenrechtsorganisationen, z. B. amnesty international): Zentraler Bezugspunkt der Kontaktgruppe Menschenrechte ist die Einbeziehung der Charta der Grundrechte in das Vertragswerk. Die Europäische Union müsse als „Wertegemeinschaft“ auch über ihre Grenzen hinaus für die Geltung der elementaren Grundrechte einstehen. Vereinzelt wird kritisiert, dass die Charta Unschärfen enthalte beziehungsweise hinter geltendem Besitzstand (EMRK) zurückbleibe. Es müssten bestimmte Verfahren zur Umsetzung und zur Ablegung von Rechenschaft über die Einhaltung dieser Rechte entwickelt werden. Kritische Bemerkungen finden sich zur Menschenrechtsbilanz der EU. Bemängelt wird vor allem das Zurückdrängen dieser Rechte im Kampf gegen den Terrorismus. Angesprochen wird auch die Frage nach der Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union im Hinblick auf ihren künftigen Beitritt zu internationalen Menschenrechtsabkommen und zum Internationalen Strafgerichtshof.

Kontaktgruppe Entwicklung (Entwicklungsorganisationen): Im Themenbereich Entwicklung wird als zentraler Punkt die Verantwortung der EU für die Entwicklungspolitik genannt. Diese Verpflichtung müsse auch in der Verfassung festgeschrieben werden. Die Union brauche eine Festlegung einer einheitlichen externen Politik. Die mangelnde Klarheit der Rechtsgrundlagen müsse beseitigt werden. Entwicklung werde zu einem zukünftigen Schlüsselbereich der Union.

Kontaktgruppe Kultur (Konferenz der Europäischen Kirchen; Kultur- und Sprachorganisationen): Für die Vertreter des kulturellen Bereichs ist ein stärkeres Engagement der Union Voraussetzung für die Entwicklung eines gemeinsamen Bewusstseins der EU-Bürger. Ein „Europa der Bürger“ könne sich nur entwickeln, wenn der EU in Angelegenheiten der Kultur und der Ausbildung eine gewisse Rolle zukomme. Dafür bedürfe es keiner über den Status quo hinausgehenden Rechtsgrundlagen, sondern vielmehr sollten vorhandene Spielräume besser ausgenutzt werden. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips lasse auch dann noch ausreichend Raum für eine kulturelle Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten. Weitere

Punkte sind die Förderung der schöpferischen Kraft der Bürger, des kulturellen Austausches sowie die Verankerung des Medienpluralismus als Grundfreiheit.

Kontaktgruppe Bürger und Institutionen (Jugendnetzwerke, z. B. Jeunes Européens Fédéralistes; Bürgerbewegungen; sonstige NRO-Zusammenschlüsse, z. B. Active Citizenship Network sowie die Vertretungen der Kirchen und Glaubensgemeinschaften): Im Vordergrund stehen bei diesen Organisationen Forderungen nach mehr Transparenz, einfacheren Entscheidungsstrukturen und einer Stärkung der demokratischen Legitimation durch eine Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments. Kontrovers diskutiert wird die Frage, ob Bestimmungen zur Rolle der Kirche und Glaubensgemeinschaften in das Vertragswerk aufgenommen werden soll.

Finanzielle Aspekte

Bei der Bewertung der Rolle des Forums und der in diesem Rahmen vertretenen Positionen ist auch die Frage nach der Finanzierung der Organisationen der Zivilgesellschaften angesprochen. Hierbei geht es vor allem um die Frage der finanziellen Abhängigkeit der vertretenen Gruppierungen von der Europäischen Union. Auch wenn die Organisationen in aller Regel keine institutionelle Förderung durch die EU bekommen, ist ihr Interesse doch in vielen Fällen darauf gerichtet, EU-Förderung für konkrete Projekte und Vorhaben zu erhalten. Insofern werden enge Kontakte zu Mitarbeitern der EU-Institutionen gepflegt. Hierbei steht vor allem die Kommission im Vordergrund.

In der integrationswissenschaftlichen Literatur war dieses Verhalten von Eliten und Interessengruppen bereits in den 50er und 60er Jahren ausführlich von Ernst B. Haas u. a. Vertretern der neofunktionalistischen Schule untersucht worden.²¹ Dabei war man davon ausgegangen, dass mit zunehmender Bedeutung der europäischen Institutionen die Aufmerksamkeit von Eliten zunehmend von der nationalen zur europäischen Ebene übergehen würde und sich so neue Loyalitäten herausbilden würden. Dabei geht es zum einen um Machtverschiebungen, vor allem durch die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes, von der nationalen zur EU-Ebene. Zum anderen spielen aber auch viel konkreter die „Fördertöpfe der EU“ eine nicht unerhebliche Rolle.

Im Rückblick haben sich viele der Annahmen der Neofunktionalisten – wie die Herausbildung der ausdifferenzierten Infrastruktur in Brüssel belegt – in einem beachtlichen Maße erfüllt. In den betroffenen, auf die EU hin orientierten Organisationen ist eine Grundeinstellung zu erkennen, nach der die Stärkung der europäischen Zentralinstanzen – vor allem der Kommission – im Eigeninteresse dieser Organisationen ist, da damit zugleich größere Budgets und bessere Zugangsmöglichkeiten zu europäischen Mitteln zu erwarten sind. Im EU-

²¹ Siehe Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950 – 1957*, London 1958.

Haushalt sind bereits heute nicht unerhebliche Mittel für die europäische Öffentlichkeitsarbeit und die entwicklungspolitische Sensibilisierung in den EU-Staaten eingestellt.²² Diese Mittel kommen vor allem denjenigen Organisationen zugute, die über gute Kontakte in Brüssel verfügen und entsprechende Verbindungsbüros eingerichtet haben. Die entsprechenden Organisationen beteiligen sich auch über das Forum an der Willensbildung zur Zukunft der EU.

Hinzuweisen ist beispielsweise eine der ältesten Dachorganisationen des Forums, das Permanente Forum der Zivilgesellschaft, das bereits seit 1995 existiert und unter Federführung der Europäischen Bewegung mehr als 100 Organisationen zusammenfasst. Der Generalsekretär dieses permanenten Forums, Pierre Virgilio Dastoli, ist in der Hauptfunktion Zeitangestellter des Europäischen Parlaments. Auch wenn das permanente Forum keine institutionelle Förderung erhält, werden Einzelveranstaltungen und Treffen von der Kommission bezuschusst.

Für das Forum selbst werden keine zusätzlichen Finanzmittel bereitgestellt, doch werden die Treffen und deren Vor- sowie die Nachbereitung aus dem laufenden Etat des Konvents finanziert.²³ Aus dem Sekretariat des Konvents wurde ein Mitarbeiter in besonderer Weise mit der Begleitung der Organisation der Zivilgesellschaft betraut. Mehrere Mitarbeiter des Konventssekretariats wurden mit der Aufgabe betraut, die Vorbereitungsrounds für die acht Zielgruppen im Vorfeld der Anhörung am 24./25. Juni 2002 zu begleiten.

Auch die sehr gut ausgestaltete Homepage des Forums wird von der Kommission betreut und finanziert.

Fazit: Rolle und möglicher Beitrag der Organisationen der Zivilgesellschaft im Reformprozess

Mit der Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft über das Forum erreicht der Reformprozess in der Europäischen Union eine neue Qualitätsstufe. Während die Regierungskonferenzen noch weitgehend als „Geheimdiplomatie hinter verschlossenen Türen“ organisiert waren, ist es nunmehr das erklärte Ziel der Beteiligten, eine öffentliche Diskussion unter Einbeziehung möglichst vieler Persönlichkeiten und Organisationen zu erreichen. Hierzu können die im Forum zusammengeschlossenen Organisationen einen wesentlichen Beitrag leisten. Doch ist zugleich darauf hinzuweisen, dass sich in allen EU-Staaten nur Teilöffentlichkeiten mit Fragen der Politik und – spezifischer noch – mit der Europapolitik befassen. Insofern sind

²² Siehe z.B. die Haushaltslinien A 301 „Institutionen von europäischem Interesse“, A 302 - A 304 „Beteiligung der Gemeinschaft an der Finanzierung von Organisationen, die sich der Förderung der europäischen Zivilgesellschaft verschrieben haben“, ABl. der EG L 29 vom 31.1.2002, S. 426-436.

²³ Der Konvents-Haushalt umfasst 10,5 Millionen Euro. Die Kommission zahlt 2,6 Mio. Euro, das Europäische Parlament 1,0 Mio. Euro und das Generalsekretariat des Ministerrats 400.000 Euro. Die weiteren Kosten von 6,5 Mio. Euro werden von den EU-Organen, den Mitgliedsländern und den Beitrittskandidaten getragen. Quelle: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/konvent/arbeit.shtml>.

die Ergebnisse des Eurobarometers vom Dezember 2002 durchaus positiv zu sehen, wonach zu diesem Zeitpunkt immerhin 28 Prozent der befragten EU-Bürgerinnen und -Bürger Kenntnis von der Arbeit des Konvents hatten.²⁴

Die Rolle des Forums und der hier zusammengeschlossenen Organisationen der Zivilgesellschaft kann in mehrfacher Weise definiert werden:

- Als Ideengeber können sie eigene Impulse in die Debatte einbringen.
- Als Resonanzboden helfen sie den Mitgliedern des Konvents zu einer realistischen Einschätzung der Realisierungschancen.
- Als Transmissionsriemen werden Interessen aus der Bevölkerung in den Konvent eingespeist.
- Schließlich stellt das Forum eine Mobilisierungschance dar, die im Hinblick auf die der Konventsphase nachfolgende Umsetzungsphase – möglicherweise sogar durch ein Referendum – von erheblicher Bedeutung werden könnte.

Im Kommunikationsprozess kommt den neuen Möglichkeiten des Internet zweifellos eine erhebliche Bedeutung zu. Informationen aus dem Konvent werden schnellstmöglich verfügbar. Auch die Positionen der Organisationen des Forums sind jederzeit abrufbar. Damit ist eine wesentliche Voraussetzung für den angestrebten begleitenden Dialog zum Verfassungsprozess gegeben. Allerdings kann das Internet die face-to-face Kommunikation nicht ersetzen. Die Gefahr erscheint allzu groß, dass die Vielzahl der im Server des Forums eingestellten Meinungsäußerungen zu den Konventsvorschlägen folgenlos bleibt. Insofern bleibt die Durchführung von Diskussionsveranstaltungen unter Einbeziehung von Konventsmitgliedern ein notwendiges Korrektiv.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass zwischen dem Forum und dem Konvent selbst in vielerlei Hinsicht ein symbiotisches Verhältnis des gegenseitigen Aufeinanderangewiesenseins und der wechselseitigen Beeinflussung besteht. Der Konvent möchte das Forum als Kommunikationsinstrument und als Resonanzboden nutzen, zugleich streben die dort zusammengeschlossenen Organisationen danach, die Arbeit des Konvents in ihrem Sinne inhaltlich zu beeinflussen. Inwieweit letzteres gelingt, ist in der Praxis im einzelnen nur schwer nachweisbar.

Bei all dem ist darauf hinzuweisen, dass das Forum der Zivilgesellschaft nur ein Instrument unter mehreren zur Information und Mobilisierung der Bevölkerung ist. Daneben müssen auch die Medien, die politischen Parteien und die Parlamente ihren Beitrag leisten. Auch Länder und Regionen tragen hier erhebliche Verantwortung. Das Ziel einer europäischen Verfassung kann nur erreicht werden, wenn die Information und Mobilisierung der Bevölkerung von möglichst vielen Akteuren geleistet wird.

²⁴ Eurobarometer Nr. 58, erste Ergebnisse, Brüssel Dezember 2002, S. 25.