

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft – notwendige Ergänzung der Konventsstrategie

Otto Schmuck

Im Zusammenhang mit dem Konvent zur Zukunft der EU wird häufig auf den Beitrag der Organisationen der Zivilgesellschaft zu dessen Arbeiten hingewiesen. Die Bewertung dieses Beitrages ist jedoch in der öffentlichen Diskussion keineswegs unumstritten. Sie reicht von der Einordnung als Korrektiv und Ergänzung gegenüber der Vorherrschaft von Regierungsvertretern und Parlamentariern bis hin zur Charakterisierung der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen als einer durchsichtigen Alibiveranstaltung von Politikern und Verwaltungsstellen, die sich vor ihrer Verantwortung in einem repräsentativen System drücken wollen. Weitgehend unwidersprochen ist jedoch die Einschätzung, wonach für Reformen der Europäischen Union eine neue Methode gefunden werden muss, da das bisherige Verfahren der Kompromissuche im Kreis von Regierungsvertretern unter Anwendung der Einstimmigkeitserfordernis erkennbar den Anforderungen an die notwendige Reformfähigkeit in der Union nicht mehr genügt. In der Einbeziehung der Zivilgesellschaft wird deshalb eine Chance gesehen, die Legitimation europäischer Weiterentwicklungen deutlich zu erhöhen.

Was ist die Zivilgesellschaft? Wer gehört dazu?

Die Verwendung des Begriffes „Zivilgesellschaft“ für neuartige Partizipationskanäle hat sich im EU-Kontext seit Anfang der 90er Jahre herausgebildet. Umstritten ist dabei, ob und inwiefern die etablierten Verbandsstrukturen dabei zu berücksichtigen sind. Auf der Homepage des Europäischen Bürgernetzwerkes „Europa Jetzt“ (<http://www.europa-jetzt.org>) wird beispielsweise definiert, die Zivilgesellschaft

sei die Summe der öffentlich wirkenden Nichtregierungsorganisationen (NGO), die jedoch zum Teil noch ungenügend organisiert sei. 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 Ziel, die individuellen Interessen der Bürger durch organisierte Strukturen zum Tragen zu bringen. Eine derart enge Definition ist nicht unumstritten, da vielfach in der Diskussion unter Verwendung eines neuen Begriffs teilweise bereits seit den frühen 50er Jahren bestehende Strukturen und Verfahren angesprochen werden, auch wenn dabei häufiger auf eine neue Qualität der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen im EU-Geflecht verwiesen wird.

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 und vor allem seit der 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. 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

Dr. Otto Schmuck, Leiter der Europaabteilung der Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und der Europäischen Union, Berlin.

ten, Umweltverbänden, Verbraucherschutzzusammenschlüssen 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. Insofern ist heute ein funktionierendes Netzwerk zivilgesellschaftlicher Einrichtungen vorhanden, das auch für die Rückkopplung politischer Weiterentwicklungen in der Europäischen Union genutzt werden kann – und im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Europäischen Verfassung erkennbar auch genutzt wird.

Der Auslöser: Die unbefriedigenden Ergebnisse des Gipfels von Nizza

Vor allem nach dem europäischen Gipfel von Nizza im Dezember 2000 waren sich Teilnehmer und Kommentatoren der Verhandlungen in der Einschätzung weitgehend einig, die traditionell angewandte Methode der Regierungskonferenzen sei gescheitert. Begründet wurde dieses Urteil einerseits mit den wenig überzeugenden Ergebnissen der Regierungskonferenz, andererseits mit der ungenügenden Einbeziehung der Öffentlichkeit bei den Verhandlungen. Mit der Einberufung des Konvents durch den Europäischen Rat von Laeken wurde eine neue Einigungsmethode gewählt.

Dies wird in der Zusammensetzung des Konvents deutlich, zu dem vor allem Parlamentarier der verschiedenen Ebenen und als Beobachter außerdem Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und der Sozialpartner sowie der Europäische Bürgerbeauftragte eingeladen wurden. Der Europäische Rat legte zudem auf die Organisation einer breiten öffentlichen Debatte durch die Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft großen Wert. Die Erklärung von Laeken nennt hier zum Beispiel Sozialpartner, Wirtschaftskreise, nichtstaatliche Organisationen und Hochschulen, die regelmäßig über die Arbeiten des Konvents unterrichtet werden und deren Beiträge in die Debatte einfließen sollen. Sie können zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden.

Die Organisation des Forums der Zivilgesellschaft

Auf der Grundlage dieser Vorgaben wurde in Brüssel das Forum der Zivilgesellschaften eingerichtet und einer der beiden Vizepräsidenten des Konvents, Jean-Luc Dehaene, mit der Koordination 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, sondern auch Beiträge zu ihr leisten können.

Von den in Brüssel angesiedelten, auf die Europäische Union hin ausgerichteten Interessenvertretungen haben sich bis Ende 2002 insgesamt 160 offiziell beim Forum registrieren lassen. Das Forum ist kein einheitliches ständiges Gremium mit festem Tagungsort, sondern ein strukturiertes Netz von Organisationen, die die Zivilgesellschaft repräsentieren. Dieses Netz gibt den Mitgliedern zum einen Gelegenheit, die Arbeit des Konvents zu verfolgen, zum anderen ermöglicht es aber auch die Erarbeitung und die Einbringung konkreter Diskussionsbeiträge. Es soll während der gesamten Arbeitsphase des Konvents effizient funktionieren und wurde sowohl auf der EU-Ebene als auch in den derzeitigen Mitgliedstaaten und zudem in den Bewerberländern eingerichtet. Alle Konventsmitglieder wurden aufgefordert, das Forum zu unterstützen, zuzuhören und in einen aktiven Dialog mit der Zivilgesellschaft einzutreten.

Arbeitsformen des Forums

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 wurde angeregt, dass sich die Zivilgesellschaft in Kontaktgruppen organisieren sollte. Am 14. Februar 2002 wurde die „Kontaktgruppe Zivilgesellschaft“ gegründet. Ihr gehören 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 an. Diese Gruppen treffen sich regelmäßig in Brüssel und erarbeiten gemeinsame Stellungnahmen im Hinblick auf die Arbeiten des Konvents.

Das Präsidium des Konvents beschloss bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Arbeiten, die Organisationen der Zivilgesellschaft anzuhören. Die erste gut besuchte Anhörung fand am 24. und 25. Juni 2002 im Rahmen einer regulären Plenarsitzung des Konvents statt. Sie wurde von Konventspräsident Valéry Giscard d'Estaing eröffnet und stand unter der Leitung des mit der Koordination und Einbindung der Organisationen der Zivilgesellschaft beauftragten Konvents-Vizepräsidenten Jean-Luc Dehaene. Trotz vielfacher Vorstöße hat bisher keine zweite Anhörung des Forums durch den Konvent stattgefunden, doch hat der Wirtschafts- und Sozialausschuss unter aktiver Beteiligung von Dehaene bisher sieben Treffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft organisiert. Hinzuweisen ist auch auf den vom Konvent initiierten Jugendkonvent, der vom 9.-12. Juli 2002 in Brüssel Vorschläge zur Zukunft der Europäischen Union erarbeitet und dem Konvent präsentiert hat.

Um die Informationen des Forums sowie der beteiligten Organisationen und die eingereichten Beiträge zugänglich zu machen, wurde über den Europa-Server der Union eine Website des Forums eingerichtet (http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_de.htm). Am 28. Februar 2002 wurde diese Website gleichzeitig mit der des Konvents freigeschaltet. Sie wird von der Kommission unter der allgemeinen Aufsicht des Präsidiums verwaltet und gespeist. Mehr als 100 Organisationen werden mit eigenen Beiträgen aufgelistet, die vier Kategorien zugeordnet werden: Politik und öffentlich-rechtliche Körperschaft, Hochschulen und think-tanks, Wirtschaft und Gesellschaft sowie Sonstige, Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen und Bewegungen. 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- oder französischsprachige Beiträge. Zu einer Reihe von Fällen werden Zusammenfassungen in mehreren Sprachen bereitgestellt.

Für das Forum selbst werden keine zusätzlichen Finanzmittel bereitgestellt, doch werden die Treffen und deren Vor- sowie Nachbereitung aus dem laufenden Etat des Konvents finanziert. Aus dem Sekretariat des Konvents wurde ein Mitarbeiter in besonderer Weise mit der Begleitung der Organisation der Zivilgesellschaft betraut. Mehrere Mitarbeiter des Konventssekretariats begleiteten im Vorfeld der Anhörung am 24./25. Juni 2002 die Vorbereitungsrunden für die acht Zielgruppen zu den Bereichen Sozialer Sektor, Umwelt, Akademischer Bereich, Bürgerorganisation, regionale und lokale Gebietskörperschaften, Menschenrechte, Entwicklungspolitik und Kultur.

Rolle und Beitrag des Forums 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. Dieses Ziel konnte zumindest auf der Brüsseler Ebene zu einem beachtlichen Maße erreicht werden. Inwieweit es dabei gelungen ist, auch die Diskussion in den Mitgliedstaaten zu beleben, bedürfte einer eingehenderen Untersuchung.

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

- Als *Ideengeber* bringen sie eigene Impulse in die Debatte zur Zukunft Europas ein.
- Als *Resonanzboden* helfen sie den Mitgliedern des Konvents zu einer realistischen Einschätzung der Realisierungschancen einzelner Vorschläge.

- Als *Transmissionsriemen* werden Interessen aus der Bevölkerung in den Konvent eingepeist.
- Schließlich stellt das Forum eine *Mobilisierungschance* dar, die im Hinblick auf die der Konventsarbeit nachfolgende Umsetzungsphase – möglicherweise sogar durch ein Referendum – von erheblicher Bedeutung sein könnte.

Als grundsätzliches Problem ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass sich in allen EU-Staaten nur Teilöffentlichkeiten mit Fragen der Politik und – spezifischer noch – mit der Europapolitik befassen. Insofern sind 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.

Im Kommunikationsprozess zwischen den Mitgliedern des Konvents und anderen Entscheidungsträgern, den Organisationen der Zivilgesellschaft und interessierten Bürgerinnen und Bürgern 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 Kommunikation von Angesicht zu Angesicht 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. Dabei ist auf ein erkennbares Wechselverhältnis hinzuweisen: 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 beides gelingt, ist in der Praxis 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 Verantwortung.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass die Errichtung des Forums eine wesentliche Ergänzung der Konventsstrategie ist. Das Forum kann einen wertvollen Beitrag dazu leisten, die Ziele des Konvents zu erreichen. Dies gilt vor allem dann, wenn die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung angestrebt wird, die diesen Namen auch tatsächlich verdient, und wenn es darum geht, die Verfassung der Bevölkerung im Rahmen des Europawahlkampfes im Juni 2004 und möglicherweise auch in einem Referendum näher zu bringen.

Anmerkungen

Der Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird. Eine ausführlichere Fassung ist im Internet unter der Adresse: www.iep-berlin.de/forschung/verfassung abrufbar. Informationen und Dokumente zum Europäischen Konvent finden sich unter <http://european-convention.eu.int>.