

Regieren in Europa
Band 7

Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.)

Interessenpolitik in Europa

ISBN 3-8329-0779-3

1. Auflage 2005
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2005

Nachdruck mit Genehmigung der Nomos Verlagsgesellschaft



Inhaltsverzeichnis

I Einleitung

Rainer Eising/Beate Kohler-Koch

Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem 11

II Theoretische Ansätze und Konzepte

Dieter Wolf

„Nicht Input, sondern Output, nicht Supply-Side, sondern Demand-Side“:
Zur Veränderung der Einflusslogik in der Europäischen Union 79

Peter Bouwen

Zugangslogik in der Europäischen Union:
Der Fall des Europäischen Parlaments 95

Jan Beyers/Bart Kerremans

Bürokraten, Politiker und gesellschaftliche Interessen:
Ist die Europäische Union entpolitisiert? 123

III Politikfelder, Sektoren, und Akteure

Jürgen Feick

Verfahrensvielfalt und Interessenheterogenität
in der europäischen Arzneimittelzulassung 153

Hans-Jürgen Bieling

Finanzmarktintegration und transnationale Interessengruppen
in der Europäischen Union 179

Daniela Schwarzer/Stefan Collignon

Unternehmen und Banken auf dem Weg zur Währungsunion:
Die „Association for the Monetary Union of Europe“
als Motor eines transnationalen Konsenses 203

<i>Diana Schumann/Nils C. Bandelow/Ulrich Widmaier</i>	
Administrative Interessenvermittlung durch Koppelgeschäfte: Der Fall der europäischen Elektrizitätspolitik	227
<i>Christian Lahusen</i>	
Kommerzielle Beratungsfirmen in der Europäischen Union	251
IV	Europäisierung der Interessenvermittlung
<i>Konstantin Baltz/Thomas König/Gerald Schneider</i>	
Immer noch ein etatistischer Kontinent: Die Bildung nationaler Positionen zu EU-Verhandlungen	281
<i>Rainer Eising</i>	
Die Europäisierung deutscher Interessengruppen: Passen die Institutionen und reichen die Kapazitäten?	307
<i>Gerda Falkner/Miriam Hartlapp/Simone Leiber/Oliver Treib</i>	
Die Kooperation der Sozialpartner im Arbeitsrecht: Ein europäischer Weg?	337
<i>Jürgen Grote/Achim Lang</i>	
Facetten des Wandels – Anpassungsstrategien von Wirtschaftsverbänden an ihre Umwelt	359
Autorenverzeichnis	383

Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem

Rainer Eising und Beate Kohler-Koch

1 Perspektiven der Forschung

Organisierte Interessen waren und sind ein ständiger Begleiter europäischer Politik. Die Politikwissenschaft hat sich bereits früh, aber sehr diskontinuierlich und aus unterschiedlichen Perspektiven mit ihnen beschäftigt. So haben wir heute ein facettenreiches Bild, das in jüngster Zeit durch zahlreiche, theoretisch und methodisch reflektierte Studien ergänzt wurde. Dieser Beitrag diskutiert auf der Grundlage einer kritischen Literatursichtung und eigener empirischer Untersuchungen die Erträge der Forschung. Wenn wir von „Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem“ sprechen, dann geht es uns um die Organisation, Aggregation, Artikulation und Vermittlung gesellschaftlicher Interessen, die gezielt auf die Politik der Europäischen Union (EU) Einfluss zu nehmen suchen. Ihnen eröffnet das von der europäischen bis zur lokalen Ebene reichende Mehrebenensystem einen übergreifenden politischen Raum, in dem sie sich orientieren und agieren. Sein föderaler Aufbau bietet ihnen Handlungschancen, legt ihnen aber auch Handlungsrestriktionen auf.

Der Bestand an vorliegender Forschung bietet eine Fülle von Einsichten, aber er adiiert sich nicht zu einem kohärenten Befund. Ein Grund liegt im Wandel des Gegenstandes selbst. Die anfänglich auf den engen Sektor von Kohle und Stahl begrenzte Gemeinschaft hat wenig mit der heutigen Union gemein, welche die Wirtschaftstätigkeit in den Mitgliedsländern und die mit ihr verbundenen Politikbereiche reguliert und zusätzliche Kompetenzen in der Innen- und Justizpolitik wie auch in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erworben hat. Doch nicht nur die Ausdehnung der Zuständigkeiten ist von Belang, sondern auch die Veränderungen des politischen Systems der EU. Politische Praxis und Vertragsreformen haben die Organe der EU zu wichtigen Akteuren der staatlichen Steuerung gemacht. Das EU-Institutionengefüge hat sich erheblich ausdifferenziert und ist eng mit den mitgliedstaatlichen Institutionen verflochten. Als allgemeinen Trend kann man eine Entwicklung hin zur Supranationalität feststellen, auch wenn dieser keineswegs linear verläuft und nicht für alle Sektoren zutrifft. Schließlich erhöht das Anwachsen der Gemeinschaft von ursprünglich sechs auf nunmehr 25 Mitgliedstaaten die Komplexität der Zusammenarbeit in europäischen Politiknetzwerken.

Ein anderer Grund für die mangelnde Übersichtlichkeit des Forschungsfeldes ist, dass die europäische Interessenpolitik aus unterschiedlichem Erkenntnisinteresse heraus analysiert wurde. Die Perspektiven reichen von neofunktionalistischen Betrachtungen über detaillierte Politikfeldstudien bis hin zu vergleichenden Europäisierungsstudien und demokratietheoretischen Arbeiten. Die *Neofunktionalisten*, die als erste systematisch die europäische Interessenpolitik in den Blick nahmen, suchten nach den Triebkräften der europäischen Integration und sahen in den Industrieverbänden und Gewerk-

schaften potentielle Kandidaten.¹ Ihr Erkenntnisinteresse war auf den Wandel internationaler Beziehungen gerichtet. Sie suchten jene Prozesse zu ergründen, die den Übergang der neuzeitlichen "Staatenwelt" zu einer die Staaten übergreifenden politischen Organisation vorantreiben würden (Kohler-Koch 1992). In der langen Phase der Konsolidierung der Wirtschaftsgemeinschaft rückte diese Frage in den Hintergrund. Erst als Mitte der 1980er Jahre die europäische Integration wieder an Dynamik gewann, setzte erneut die Suche nach den Akteuren der Transformation ein. Sie führte zwischen den am Neofunktionalismus orientierten Arbeiten (Sandholtz/Zysman 1989) und den Inter-gouvernementalisten (Moravcsik 1991) zu einer kontroversen Debatte um den Beitrag von *Interessengruppen* zur *Integration*.

Die *vergleichende Politikwissenschaft*, die das entstehende politische System der Europäischen Gemeinschaft (EG)² erst spät in Augenschein nahm, interessierte sich für die Funktionsweise europäischer Interessenvermittlung und die Rolle von Verbänden in den EG-Entscheidungsverfahren. Mit der Analyseperspektive wechselte auch der *normative Maßstab*. Neofunktionalisten waren geneigt, das Engagement wirtschaftlicher Interessen grundsätzlich positiv zu bewerten, weil es der Vertiefung der Integration und somit der Wohlfahrtssteigerung und dem friedlichen Interessenausgleich diene. Aus Sicht der vergleichenden Politikwissenschaft gaben dagegen die Ausrichtung am partikularen Eigennutz und das Ungleichgewichtigkeit der vertretenen Interessen Anlass zur Kritik.³

Nachfolgend wurde in stärker theoretisch argumentierenden und vergleichenden Arbeiten nach den Bedingungen für die *Organisations- und Handlungsfähigkeit* von europäischen Interessengruppen und nach den entstehenden *Mustern der Interessenvermittlung* gefragt (Averyt 1975). Dabei rückten die Abhängigkeit von den nationalen Verbandssystemen und die von den EG-Institutionen eröffneten Handlungsmöglichkeiten ins Blickfeld (Burkhardt-Reich/Schumann 1983; Kohler-Koch *et al.* 1988). Der Befund war, dass das europäische Institutionengefüge eine schwache, sektoriell ausdifferenzierte und pluralistische Organisation von Interessen begünstigte. Philippe Schmitter und Wolfgang Streeck (1991) spitzten dies zur These zu, dass sich in der EG eher pluralistische denn korporatistische Muster der Interessenvermittlung entwickeln würden. Diese These blieb nicht unwidersprochen, zumal gezeigt werden konnte, dass die europäischen Institutionen in einzelnen Politikfeldern, vor allem in der Sozialpolitik, gezielt Strukturen für eine institutionalisierte und neo-korporatistische Interessenvermittlung schufen (vgl. Andersen/Eliasson 1991: 175; Falkner 1999; Mazey/Richardson 2002: 124).

1 Vgl. v.a. die wegweisende Arbeit von Haas 1958. Eine differenziertere Einschätzung findet sich in späteren Arbeiten der Neo-Funktionalisten, vgl. Lindberg/Scheingold 1970.

2 Wir verwenden den Begriff der EG für den Zeitraum bis 1993. Ab dann verwenden wir generell den Begriff der EU, auch wenn für die meisten Interessengruppen vornehmlich deren erster Pfeiler, also die EG, von Bedeutung ist. Wenn wir bestimmte Pfeiler der EU meinen, benennen wir sie im Text.

3 So formulierte James Caporaso in Anlehnung an die kritische Diskussion des amerikanischen Gruppenansatzes eine vehemente Kritik an der „hedonistischen“ Rolle von Interessengruppen in der EG, durch die er die Legitimität des gesamten EG-Institutionengefüges in Gefahr sah (Caporaso 1974: 180). Vgl. auch Ackermanns Studie zur Agrarpolitik (1970).

Die *Policy-Analyse* bereicherte dann seit den 1980er Jahren durch das wachsende Interesse an der europäischen Politik die empirische Forschung. Zahlreiche Politikfeldstudien haben mit großer Tiefenschärfe ausgeleuchtet, wie sich organisierte Interessen an die EU angepasst haben und welchen Einfluss sie auf EU-Programme nehmen konnten. Diese Arbeiten heben die Bedeutung sektor- oder politikfeldspezifischer Besonderheiten hervor und rücken eben solche Verhandlungssysteme und Politiknetzwerke in den Mittelpunkt der Betrachtung (z.B. Grande 1994; Peterson 1995; Börzel 1997; kritisch: Kasim 1994).

In jüngster Zeit erhielt die Interessengruppenforschung weitere Impulse durch die Erforschung *sozialer Bewegungen* und des *politischen Protestes*, der sich an Europa entzündet (vgl. Imig/Tarrow 2001a; Balme *et al.* 2002). Wurden in der Vergangenheit Verbände und soziale Bewegungen meist getrennt untersucht, so zeigen sich gegenwärtig Tendenzen zur Annäherung. Sie wird nicht zuletzt durch die politische Diskussion angetrieben, die nach neuen Formen des Regierens sucht, um dem ‚*demokratischen Defizit*‘ der Europäischen Union zu begegnen. Die Überlegungen kreisen um eine effektive und demokratische Beteiligung gesellschaftlicher Interessen.⁴ Die theoretische Debatte befasst sich mit den Möglichkeiten deliberativer und assoziativer Demokratie in Europa und den für sie erforderlichen Voraussetzungen (Pollack 1997; Heinelt 1998; Eising 2001; Eriksen/Joerges/Neyer 2003). Hier zeigt sich ein erneutes Interesse an normativen Fragen, die allmählich auch in theoretisch geleitete empirische Untersuchungen münden (z.B. Eder *et al.* 1998; Abromeit/Schmidt 1998; Warleigh 2001; Klein *et al.* 2003).

Die Organisation und die Repräsentation von Interessen hat sich also mit der Zeit auf die Veränderungen der staatlichen Institutionen eingestellt (vgl. Eichener/Voelzkow 1994). Verschiedene Untersuchungen heben mittlerweile hervor, dass die EU sinnvoller Weise als *Mehrebenensystem* (Marks/Hooghe 2001; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Kohler-Koch/Eising 1999; Ansell 2000; Benz 1998) betrachtet werden sollte, das eine enge Verschränkung europäischer, nationaler und regionaler Politikprozesse mit sich bringt und eine vermehrte Beteiligung privater Akteure in den europäischen Politiknetzen begünstigt. Während dadurch die Veränderung des Regierens in einer Ebenen übergreifenden Perspektive erfasst werden soll, nehmen Untersuchungen zur *Europäisierung* der nationalen Interessenvermittlung (Cowles 2001; Falkner 2000; Schmidt 1999) dagegen erneut eine analytische Trennung zwischen europäischer und nationaler Ebene vor. Sie sind in der Regel vergleichend angelegt, um die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Anpassung der Mitgliedstaaten an die EU zu erfassen und die kausalen Mechanismen hinter den Prozessen zu identifizieren.

Insgesamt hat sich das empirische Untersuchungsfeld der europäischen Interessenpolitik in jüngster Zeit also deutlich ausgeweitet. Gleichzeitig hat sich eine lebendige wis-

4 In den Dokumenten der Kommission wird verallgemeinernd von „Zivilgesellschaft“ gesprochen, ohne verschiedene Arten von Interessengruppen zu unterscheiden. Vgl. z.B. das Weißbuch der Kommission „Regieren in Europa“ (2001a).

senschaftliche Debatte um angemessene theoretische und methodische Zugangsweisen entwickelt. Beschränkte sich die Forschung bis zu Beginn der 1990er Jahre noch darauf, bereits in anderen Kontexten erprobte Analyseansätze auf die europäischen Interessenorganisationen zu übertragen (Kohler-Koch 1992: 81), so hat diese inzwischen mit dem Konzept des Regierens im Mehrebenensystem (multi-level governance) und der Europäisierungsforschung neue Ansätze entwickelt, die ihrerseits in andere Forschungsgebiete ausstrahlen und beispielsweise der vergleichenden Föderalismusforschung neue Impulse geben (siehe z.B. Benz/Lehmbruch 2002; Nicolaidis/Howse 2001).

Die in diesem Band vorgestellten Beiträge entstammen mit wenigen Ausnahmen dem DFG-Schwerpunktprogramm „Regieren in Europa“ und geben einen Überblick über die deutschsprachige Forschungslandschaft zur EU-Interessenpolitik. Es handelt sich durchweg um theoretisch geleitete empirische Analysen, die sich in die skizzierten Diskussionsstränge einfügen. Die Beiträge im ersten Teil des Buches thematisieren grundlegende Muster der EU-Interessenvermittlung. Die Kapitel im zweiten Teil haben verschiedene Sektoren und Politikfelder im Blickfeld. Die Beiträge im dritten Teil visieren die Europäisierung der Interessenvermittlung an.

Unsere folgende Darstellung zeigt zunächst die Entwicklung des Systems europäischer Interessengruppen genauer auf (1.2). Daraufhin behandeln wir die Probleme politischer Mobilisierung und kollektiven Handelns in der EU (1.3). Anschließend erörtern wir die Erkenntnisse über die Muster der europäischen Interessenvermittlung und über den Stellenwert, den Werte und Konfliktlinien in ihr einnehmen (1.4). Daraufhin nehmen wir die Konsequenzen des EU-Mehrebenensystems für Interessengruppen ins Visier und diskutieren ihre Europäisierung (1.5). Bevor wir ein abschließendes Fazit ziehen, untersuchen wir den Zusammenhang zwischen Interessenpolitik und europäischer Demokratie (1.6).

2 Die Akteure und das System

Der folgende Überblick belegt drei grundlegende Entwicklungstendenzen: Zum einen hat sich die Art der bei den EU-Institutionen vertretenen Organisationen vermehrt. Zum anderen hat sich die Art der vertretenen Interessen ausgeweitet, wie dies auch auf nationaler Ebene der Fall ist. Schließlich hat auch die Zahl der Interessenorganisationen stetig zugenommen.⁵ Das „lobby-system in Brussels“ ist damit längst nicht mehr in seiner Formierungsphase, wie Svein S. Andersen und Kjell A. Eliassen noch zu Beginn der 1990er Jahre konstatierten. Es hat sich mittlerweile stark ausdifferenziert, ist allerdings wohl immer noch weniger verfestigt als viele nationale Verbandssysteme.

5 Die verschiedenen Verzeichnisse von Interessenorganisationen erfassen unterschiedliche Arten von Organisationen und differieren im Hinblick auf die Gesamtzahl der Akteure in einer Klasse, so dass keine genauen Zahlen bekannt sind. Siehe etwa die ‚10000 actors‘ Datenbank des online-Dienstes euractiv, das European Public Affairs Directory oder die Coneccs-Datenbank der Kommission.

(1) Im Mittelpunkt der frühen neofunktionalistischen Studien standen die *europäischen Verbände*, die i.d.R. nationale Verbände vereinten. Im Mai 2002 führte die CONNECS-Datenbank der Kommission 941 EU-Verbände auf (vgl. Schaubild 1)⁶. 59% der Verbände (N = 212), die Angaben zum Sitz ihrer Organisation gemacht haben, sind in Brüssel nieder gelassen, während 41% (N = 147) aus den Mitgliedstaaten operieren. Etliche von diesen wiederum sind eng an nationale Verbände gekoppelt. Bereits Ernst Haas' Analyse der verbandlichen Aktivitäten im Kohle- und Stahlsektor (1958) hat gezeigt, dass die europäischen Verbandsföderationen aufgrund der heterogenen Interessen ihrer Mitglieder und der Notwendigkeit, Interessen auf mehreren Ebenen zu bündeln, häufig Schwierigkeiten haben, sich auf eine gemeinsame, aussagekräftige Position zu einigen und damit für die europäischen Institutionen als Gesprächspartner an Wert verlieren. *Nationale Verbände* sahen sich deshalb früh dazu genötigt, selbst auf europäischer Ebene aktiv zu werden und gerieten so in den Blick der Forschung. Neben den etwa 170 nationalen Verbänden, die in Brüssel mit einem Büro präsent sind, haben etwa ebenso viele (171) regionale Körperschaften dort Büros eingerichtet (Greenwood 2003: 9). Diese Zahlen erfassen nicht jene nationalen Akteure, die keinen Sitz in Brüssel haben, aber dennoch mehr oder weniger regelmäßig in Kontakt mit den EU-Institutionen stehen, zumal wenn sie in geographischer Nähe zu Brüssel liegen.

Erst später nahm man die direkte Interessenvertretung von *Unternehmen* genauer ins Visier,⁷ von denen mittlerweile 250 Büros in Brüssel eingerichtet haben, um ihre Interessen vor Ort zu vertreten (Greenwood 2003: 9). Ein Grund war, dass die traditionelle Arbeitsteilung, nach der Unternehmen als ökonomische Akteure auf dem Markt und Verbände als politische Interessenvertreter gegenüber dem Staat auftreten, lange Zeit auch für die europäische Politik zutraf. Verschiedene Studien zeigen, dass selbst Großunternehmen ihre politischen Aktivitäten trotz ihrer Verfügung über beachtliche Ressourcen und großen internationalen Mobilität lange Zeit auf die nationale Ebene konzentrierten (vgl. Feld 1970; Greenwood *et al.* 1992; McLaughlin *et al.* 1993; Eising/Kohler-Koch 1994). Dies galt insbesondere dann, wenn sie als „nationale Champions“ einen privilegierten Zugang zu den nationalen Regierungen und Parlamenten genossen (Hayward 1995). Gleichzeitig mussten sie in Brüssel lange Zeit hohe Hürden überwinden. Zum einen sahen die europäischen Verbände anfänglich keine Direktmitgliedschaft von Unternehmen vor, zum anderen konsultierten die europäischen Institutionen Firmen anfangs nur ungern.

Mit der Vertiefung des Binnenmarktes unternahmen Großunternehmen dann größere Anstrengungen, Einfluss auf die europäische Politik zu gewinnen.⁸ Zwei Integrations-

6 Wir greifen auf die Daten von 2002 aus Vergleichsgründen zurück; zur näheren Begründung siehe die Angaben zum Schaubild 1.

7 Eine Ausnahme ist die Studie von Feld (1970), der im Zusammenhang mit den grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten von Großunternehmen auch deren politische Interessenvertretung untersuchte.

8 So analysierte Pamela Camerra Rowe (1994) die unterschiedlichen Strategien der Interessenvertretung, die deutsche und britische Großunternehmen sowie deren nationale und europäische Verbände in vier Wirtschaftssektoren in Reaktion auf das Binnenmarktprogramm und die Einheitliche Europäische Akte (EEA)

initiativen trugen wesentlich zur Aktivierung der Unternehmen bei. Zum einen mobilisierte der Vorstoß zur Einführung europäischer Betriebsräte Ende der 1970er Jahre (Vredeling Richtlinie) ihren Widerstand, zum anderen bewog das Binnenmarktprogramm Anfang der 1980er Jahre führende Unternehmen dazu, die Kommission aktiv zu unterstützen. Damit rückten ihre Aktivitäten auch stärker in den Blick der Forschung. Sie interessierte sich für ihre Rolle bei der Reorganisation von europäischen Sektor- und Dachverbänden bzw. der Neugründung von Euroverbänden mit direkter Unternehmensmitgliedschaft sowie für die unternehmerischen Lobbybüros in Brüssel (Cowles 1997; Coen 1997, 1998). Diese Untersuchungen ergaben, dass etliche Großunternehmen mittlerweile multiple Strategien in der EU verfolgen. Sie agieren eigenständig in Brüssel und in nationalen Hauptstädten, sie suchen die Kooperation mit anderen Firmen in formalen oder informalen Produzentenclubs, sie engagieren sich in nationalen und in Euroverbänden, und manche von ihnen beschäftigen zusätzlich Beratungsfirmen.

Eine Erscheinung seit den 1980er Jahren ist der Zuwachs der *professionellen Beratungsfirmen*. Obwohl inzwischen zahlreich in Brüssel vertreten und damit für eine wachsende Zahl von Auftraggebern von Bedeutung, widmen sich ihnen bislang nur wenige wissenschaftliche Studien (Lahusen/Jauß 2001: 60). Sie sind Indiz für eine wachsende Professionalisierung der europäischen Interessenvertretung. Christian Lahusen (in diesem Band) beziffert ihre Zahl auf etwa 285, wobei zu berücksichtigen ist, dass mehr als die Hälfte dieser Organisationen Anwaltskanzleien sind (53%), die vornehmlich die rechtlichen Belange ihrer Klienten vertreten, wobei die Grenzen zur politischen Interessenvertretung allerdings häufig fließend sind. Die Mehrzahl der weiteren Consultants befassen sich mit Managementberatung oder *Public Relations* und ist nicht schwerpunktmäßig mit der Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen befasst. Nur 30% der Consultants sind rein politische Beratungsfirmen.

(2) Erst in jüngeren Jahren hat sich die wissenschaftliche Aufmerksamkeit stärker den *nicht-wirtschaftlichen Interessengruppen* zugewandt (z.B. Young 1997; Pollack 1997; Balme *et al.* 2002), die ideelle Anliegen oder bestimmte soziale Gruppen vertreten und eine eher diffuse Gruppe von Unterstützern und Mitgliedern haben. Auch hier liegt der wesentliche Grund darin, dass sie erst spät die Bühne der europäischen Politik betreten.⁹ Mittlerweile vertreten ca. 17% der Euroverbände solche öffentlichen Anliegen (s. Schaubild 1). Nur die wenigen Organisationen, die in etlichen Mitgliedstaaten direkte staatliche Unterstützung genießen – wie etwa die Verbraucher-, Genossenschafts- oder Familienorganisationen – schlossen sich bereits sehr früh zu europäischen

einschlugen. Wayne Sandholtz unterstrich gemeinsam mit John Zysman (1989) die Beteiligung von Großunternehmen an diesen institutionellen Entwicklungen und analysierte ihren Einfluss auf die Formulierung der europäischen Informationstechnologie- und Telekommunikationspolitik Ende der 1980er Jahre (1992). Vgl. auch den Beitrag von Schwarzer/Collignon zur Rolle von Interessengruppen bei der Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion in diesem Band.

9 Laut Leon Lindberg (1963: 97) waren alle 222 von der Kommission 1961 gezählten Euroverbände ökonomischer Natur.

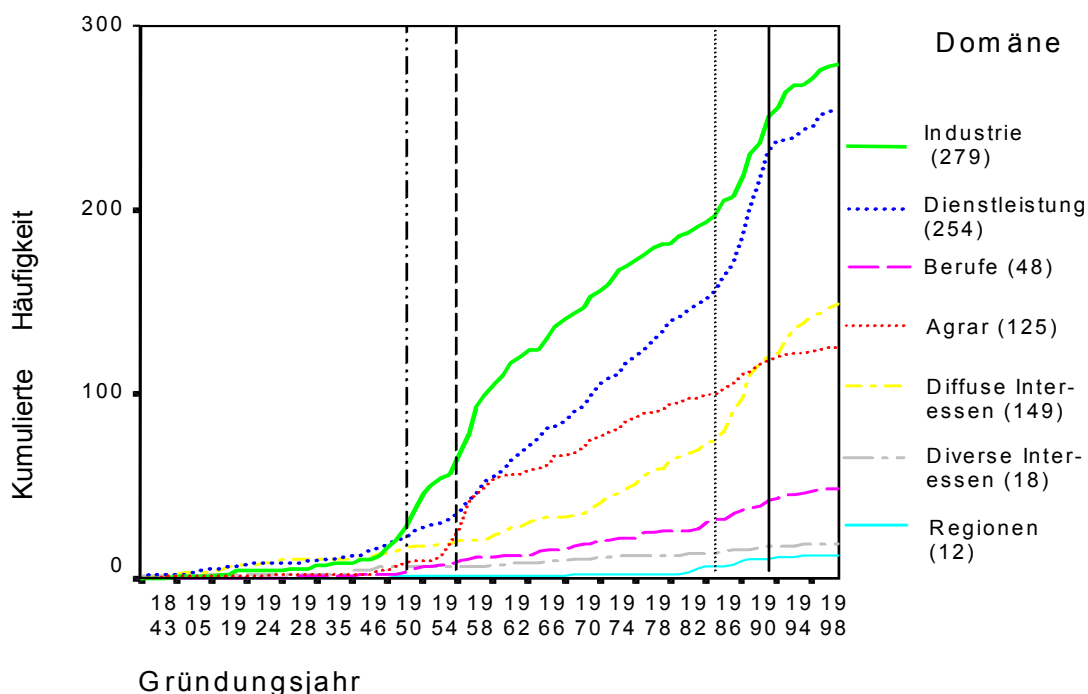
Verbänden zusammen.¹⁰ In dem Maße jedoch, in dem die „negative“ Marktintegration durch „positive“ regulative Eingriffe und staatliche Programme ergänzt wurde, organisierten sich dann auch weitere nationale Verbände öffentlicher Interessen auf europäischer Ebene. Die Organisation der Umweltinteressen ist ein typisches Beispiel für diese reaktive Strategie. Das Europäische Umweltbüro (EEB) formierte sich als erste Umweltorganisation 1974, nachdem die Umweltproblematik bereits auf der Tagesordnung der internationalen Politik stand und die EG ihr erstes umweltpolitisches Aktionsprogramm beschlossen hatte. Am Anfang stand der Zusammenschluss der nationalen (Dach-)Verbände in einer europäischen Föderation; später folgten dann spezialisiertere Verbände. So vervielfältigte sich die Repräsentation von Umweltinteressen in Reaktion auf die Intensivierung der EG-Umweltpolitik seit der Mitte der 1980er Jahre (Hey/Brendle 1994). Wohlfahrts-, sozialpolitische und auch Menschenrechtsgruppen waren noch zu Beginn der 1980er Jahre auf europäischer Ebene weitgehend abwesend (Harvey 1993: 190).

(3) Die wachsende Zahl der Gruppen lässt sich anhand der Euroverbände illustrieren. Schaubild 1 zeigt ihren zahlenmäßigen Anstieg in verschiedenen Domänen.¹¹ Es verdeutlicht grundlegende Entwicklungstendenzen und lässt bestimmte Gründungszyklen erkennen. Bis zu den Gründungen der Europäischen Gemeinschaften war die Zahl der Verbände verhältnismäßig gering. Erst danach stieg sie deutlich an. Es gibt zwei Gründungsschübe: Der erste setzte mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ein und verlängerte sich über die Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) bis etwa 1962; der zweite begleitete die Umsetzung des Binnenmarktprogramms in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre bis zur Entscheidung über die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) Mitte der 1990er Jahre. Zwischen diesen beiden Phasen ist die Wachstumsrate europäischer Verbände pro Jahr in allen Domänen recht konstant, wenn auch unterschiedlich hoch. Selbst in dieser langen Periode der angeblichen „Eurosklерose“, die prominente Beobachter als „dark ages“ der europäischen Integration einstufen (Keohane/Hoffmann 1991: 8), nahm also die Zahl der Gruppen stetig zu und nicht etwa ab.

10 Die Konsumgenossenschaften fanden sich 1957 in EURO COOP zusammen; der europäische Verbraucherverband (BEUC) wurde 1962 gegründet, verfügt aber erst seit 1973 über ein ständiges Sekretariat. 1969 wurde das Komitee der Familienorganisationen der EG (COFACE) eingerichtet.

11 Die in der CONNECS-Datenbank angegebene Zahl von 941 Euroverbänden reduziert sich im Schaubild aufgrund fehlender Angaben einiger Verbände zu ihren Gründungsjahren auf 885. Die Datenbank gibt keine erschöpfende Auskunft über die Populationsentwicklung im Laufe der letzten 50 Jahre, weil sie nur diejenigen Verbände erfasst, die 2002 noch bestanden. Zur Populationsentwicklung in der Telekommunikation und Chemieindustrie vgl. Lang und Grote, in diesem Band.

Schaubild 1: Die Euroverbände nach Gründungsjahr und Domänen von 1843 bis 2001 (kumulierte Häufigkeiten)



EGKS 1952

EWG 1958

EEA 1987

WWU 1993

Anmerkung

Quelle: Generalsekretariat der Kommission, Coneccs-Datenbank, Stand Mai 2002. Eigene Bearbeitung. Die vertikalen Linien kennzeichnen das Inkrafttreten verschiedener Vertragsgründungen oder – revisionen.

Die Datenbank umfasst einige internationale und europäische Verbände, die nicht ausschließlich auf die EU bezogen sind, was vor allem die Verbandsgründungen vor 1951 erklärt. Verbände, die Mitglieder aus wenigstens zwei EU-Mitgliedstaaten haben, können sich freiwillig registrieren lassen. Die Kommission klassifiziert die Verbände nach deren Angaben. Mehr als 220 der hier präsentierten Verbände haben bei einer Überarbeitung der Datenbank Ende 2002 nicht auf die Aufforderung reagiert, ihre Angaben zu aktualisieren und wurden daraufhin aus der Datenbank ausgeschlossen, so dass Coneccs im Juni 2004 nur noch 723 Verbände umfasst (http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/liste_index.cfm?CL=de). Wir greifen auf die älteren Daten zurück, weil diese einen umfassenderen Überblick über die Zahl der Gruppen geben und besser mit den früheren Verbände Verzeichnissen übereinstimmen.

Die Grafik fasst etliche der in Coneccs verwendeten Unterteilungen durch andere Klassen zusammen. Diese Umgruppierungen richten sich zumeist nach dem Verbandsverzeichnis der Kommission von 2000. Wenn das nicht möglich war, erfolgte eine Einstufung nach dem Namen und der Mission des Verbandes. Die Kategorie *Agrar* erfasst vorwiegend die Land- und Forstwirtschaft, Fischerei sowie Nahrungs- und Genussmittel. *Industrie* deckt das produzierende Gewerbe ab. *Dienstleistung* umfasst neben kommerziellen Sektoren wie Finanzen und Handel auch Verbände aus nicht unbedingt gewinnorientierten Sektoren wie dem Gesundheitswesen und des Bildungswesens. *Berufe* deckt vornehmlich die freien Berufe ab. *Regionen* beinhaltet Verbände für Städte, Regi-

onen und Landschaftsentwicklung. *Diffuse Interessen* decken u.a. Jugend-, Religions-, Sozial- und Wohlfahrts-, Umwelt-, Verbraucher-, Menschenrechts- und Entwicklungsverbände sowie Gewerkschaften ab. *Diverse Interessen* enthält solche Verbände, die keiner anderen Kategorie zugeordnet werden konnten.

Die Industrieverbände und Gewerkschaften organisierten sich bereits in Reaktion auf die Gründungen des Europäischen Wirtschaftsrates (OEEC) und der EGKS, während andere Interessengruppen kaum darauf reagierten.¹² Die Gründung der EWG steigerte den europäischen Zusammenschluss von Industrieverbänden nochmals und ging dann zwischen 1961 und 1985 auf vier Verbandsgründungen pro Jahr zurück. Die europäischen Gewerkschaftszusammenschlüsse haben eine Sonderentwicklung genommen, die wenig mit der europäischen Integration zu tun hat, sondern die allmähliche Überbrückung der weltanschaulichen Kluft zwischen den nationalen Richtungsgewerkschaften widerspiegelt.¹³ Das Binnenmarktprogramm und die Wirtschafts- und Währungsunion lösten in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre einen erneuten Gründungsboom aus, der Mitte der 1990er Jahre wieder abflachte. Die Landwirtschaft organisierte sich umfassend bereits mit der Gründung der EWG, d.h. noch bevor die europäische Agrarpolitik in Angriff genommen wurde. Seitdem ist die Zuwachsrate mit nur 2-2,6 Agrarverbänden pro Jahr recht konstant. Der Dienstleistungssektor reagierte zurückhaltend auf die Gründung der EWG, hatte dann aber von den frühen 1960er Jahren bis zur Mitte der 1980er Jahre eine etwas höhere Zuwachsrate als die Industrie. Seine Zeit kam erst mit dem Binnenmarkt und der WWU. Die Bedeutungszunahme des tertiären Sektors in vielen Mitgliedstaaten schlug also nicht unmittelbar, sondern erst verzögert mit der Kompetenzentwicklung der EU auf die europäische Verbandslandschaft durch. Öffentliche Interessen begannen erst in den 1970er Jahren, sich stärker auf europäischer Ebene zu organisieren. Ihre Zahl stieg mit der Umsetzung des Binnenmarktes und der WWU ebenfalls deutlich an, weil beide Programme die EU-Befugnisse in nicht-wirtschaftlichen Politikfeldern deutlich ausweiteten. Die Betonung des politischen Charakters der EU seit Mitte der 1990er Jahre beschert ihnen sogar eine höhere jährliche Gründungsrate als den anderen Domänen (siehe Abschnitt 1.3.1) und ihre Gesamtzahl übersteigt inzwischen die Zahl der Agrarverbände.

Die Zunahme der Organisationen und die Veränderung der repräsentierten Interessen haben einschneidende Konsequenzen für die Interessenvermittlung. Erstens werden die europäischen Politiknetze umfassender und durchlässiger für neue Akteure, was dauerhafte Koalitionsbildungen erschwert und eingespielte Muster der Allianzbildung bzw.

12 Die vom Internationalen Bund der Freien Gewerkschaften (IBFG) 1950 gegründete „Europäische Regionalorganisation“ geriet bald in den politischen Schatten des 1952 gegründeten „Montanausschusses“, der neben den nationalen Dachverbänden des IBFG die Metall- und Bergarbeitergewerkschaften umfasste.

13 Erst die Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) 1973 stellte die Weichen für eine Überwindung der gewerkschaftlichen Zersplitterung auf europäischer Ebene. Im EGB wurden schrittweise die Einheitsgewerkschaften, wie sie in Deutschland und Großbritannien bestehen, und die Richtungsgewerkschaften, die für die romanischen Ländern charakteristisch sind und sich in das Lager der „freien“, „christlichen“ und „sozialistischen“ bzw. kommunistischen Gewerkschaften aufspalten, zusammen geführt (Ebbinghaus/Visser 2000: 774-780).

des Wettbewerbs und der Arbeitsteilung unter Druck setzt. Damit verschärft sich gleichzeitig der Kampf um den Zugang zu und das Gehör bei den EU-Organen, und die Unsicherheit über die Entwicklung der Tagesordnung in der europäischen Politik steigt. Verschiedene Fallstudien illustrieren, dass die Bildung von *ad hoc* Koalitionen zunimmt und konzertierte Lobby-Kampagnen auf bestimmte Streitfragen ausgerichtet werden (Pijnenburg 1998; Aspinwall 1998; Warleigh 2000). Interessenorganisationen, die anfangs quasi ein Vertretungsmonopol für ihre Domäne hatten – wie beispielsweise das Europäische Umweltbüro bis in die Mitte der 1980er Jahre – sehen sich zunehmend der Konkurrenz durch andere Gruppen ausgesetzt und müssen versuchen, sich mit diesen zu koordinieren oder arbeitsteilig zu arrangieren.

Zweitens führt die verstärkte Repräsentation nicht-wirtschaftlicher Interessen seit den 1980er Jahren dazu, dass die Schlagseite im EU-Verbandssystem abnimmt. Damit ist nicht unbedingt gesagt, dass öffentliche Interessen nunmehr entsprechend ihrer Präsenz in Brüssel stärkeren Niederschlag in der EU-Politik finden. Ihrer Durchsetzungsfähigkeit steht entgegen, dass ihre Handlungs- und Konfliktfähigkeit in der Regel geringer ist als die von Wirtschaftsverbänden (z.B. Offe/Wiesenthal 1985; Imig/Tarrow 2001b, c). Aber nach Ansicht einiger Beobachter werden nun unterschiedliche Konfliktlinien dauerhaft in der EU-Politik verankert, und die stärkere Präsenz von Gruppen mit klaren Weltanschauungen lässt Wertekonflikte an Bedeutung gewinnen (vgl. Abschnitt 1.4.1).

3 Politische Mobilisierung und kollektives Handeln in der Europäischen Union

Die Forschung zur europäischen Interessenvermittlung hat, wenn auch manchmal mit etwas Verspätung, die theoretische Entwicklung der allgemeinen Interessengruppenforschung (z.B. Greenwood/Aspinwall 1998a) und in neuerer Zeit der Theorie sozialer Bewegungen (Balme et al. 2002; Imig/Tarrow 2001a) nachvollzogen, auch um die skizzierte Entwicklung der Akteurspopulation zu erklären. Wichtige Gegenstände der Forschung sind die Organisations- und die Handlungsfähigkeit von Interessen im europäischen Maßstab. In den vorliegenden Studien geht es primär um die Frage, welche Faktoren das kollektive Handeln erleichtern oder erschweren. Folgte man zunächst der einfachen Formel, dass funktionaler Bedarf und institutionelle Handlungsbedingungen die Organisation und Artikulation von Interessen prägen, so konzentrierten sich spätere Arbeiten auf jene Faktoren, die dazu beitragen können, das Dilemma kollektiven Handelns zu überwinden. Sie richteten ihre Aufmerksamkeit auf den Zusammenhang zwischen der Zahl der Akteure, dem Angebot an spezifischen Leistungen und dem Organisationsgrad der Verbände. Im Ergebnis bezweifeln viele Studien, dass es beim Zusammenschluss europäischer Verbände überhaupt ein Dilemma kollektiven Handelns gibt. Andere Analysen betonen demgegenüber die Relevanz institutioneller, sozi-ökonomischer und technischer Kontextfaktoren für das kollektive Handeln von Eurogruppen. Die Forschung über soziale Bewegungen und politische Proteste in der EU schließlich hebt unterschiedliche Politikmodi auf EU-Ebene und nationaler Ebene sowie

die Spaltung in nationale Öffentlichkeiten als zentrale Einflussfaktoren auf die politische Mobilisierung hervor. Zu all diesen Zusammenhängen liegen inzwischen empirisch überzeugende Ergebnisse vor.

3.1 Die Organisierung von Interessen

Die Bedeutung von Kontextfaktoren

Die frühen Studien zur europäischen Interessenorganisation waren konzeptionell im Pluralismus und Gruppenansatz der 1950er Jahre verhaftet. Daher sahen sie die Organisierung von Interessen nicht als Handlungsproblem an. Auch für viele heutige Studien (z.B. Cram 1998: 69-72) sind die *Maßnahmen und Institutionen der EU* entscheidende Auslöser einer Organisierung. Demnach entstehen supranationale Interessengruppen in Reaktion auf europäische Politik oder in Antizipation geplanter Maßnahmen (vgl. Caporaso 1974: 27) und passen sich den Handlungsbedingungen der EU-Institutionen an. In dieser Sicht ist die Einrichtung einer EU-Verbandes eine ebenso notwendige wie unproblematische Anpassung, weil nur so die Kosten und Vorteile europäischer Politik im eigenen Interesse beeinflusst werden können. Die supranationalen Institutionen sind dabei zugleich als Handlungsrahmen und als Akteure von Relevanz.

Der veränderte institutionelle Rahmen gewährt neue Zugangspunkte, bietet neue Koalitionsmöglichkeiten und eröffnet neue politische Chancen und Risiken. Er hat zwei Dimensionen. Zum einen geht es um die Kompetenzverteilung zwischen den Organen und die Gestaltung der Entscheidungsverfahren. Diese werden durch vertragliche oder durch inter-institutionelle Vereinbarungen festgelegt, die bislang nur selten etwaige Rückwirkungen auf die Organisierung gesellschaftlicher Interessen berücksichtigt haben.¹⁴ Zum anderen geht es um konkrete Regelungen und Praktiken des Zugangs von Interessengruppen zur Entscheidungsfindung der EU.

Als Handlungsrahmen zeichnet sich das europäische Institutionengefüge durch eine große Komplexität und eine hohe Dynamik aus. Wie in Abschnitt 1.2 gezeigt, hat der langfristige Zuwachs an EU-Befugnissen eine wachsende Zahl von Akteuren auf die EU-Ebene befördert. Kurzfristig bedeutet diese dynamische Entwicklung für die Interessengruppen eine hohe Unsicherheit über die Inhalte der politischen Tagesordnung (vgl. Mazey/Richardson 2002: 156). Die Komplexität der EU-Institutionen manifestiert sich darin, dass Interessengruppen im ersten Pfeiler, der Europäischen Gemeinschaft, bessere Zugangsmöglichkeiten zu den EU-Institutionen besitzen als in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und in der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit. Auch der Zugang zu den verschiedenen Organen unterscheidet sich. Durch ihr Initiativmonopol und ihre Rolle als Hüterin der Verträge gilt die Kommission weit-

14 In diesem Punkt hat in jüngster Zeit ein politischer Wandel eingesetzt, weil über konstitutionelle Reformen versucht wird, die „Zivilgesellschaft“ in den europäischen Willensbildungsprozess einzubeziehen. Der nachdrücklichste Beleg ist die Aufnahme eines Artikels zur „partizipativen Demokratie“ in den Vertragsentwurf zur EU-Verfassung.

hin als zentrale Ansprechpartnerin der Interessengruppen. Das Europäische Parlament wird trotz der Einführung von Direktwahlen und erhöhter Entscheidungsrechte vor allem im Mitentscheidungsverfahren immer noch als weniger wichtig eingestuft. Der Rat der EU ist zwar das ‚entscheidende‘ Gremium der europäischen Legislative, da er sich aber aus nationalen Ministern zusammensetzt, sprechen ihn Interessengruppen eher selten als kollektiven Akteur an. Statt dessen wenden sich vornehmlich nationale Gruppen an die entsprechenden nationalen Ministerien oder die Ständigen Vertreter in Brüssel. Der Europäische Rat ist als Gremium der Staats- oder Regierungschefs, das für die Gestaltung der mittel- und langfristigen Tagesordnung der EU verantwortlich ist und politikfeldübergreifende Verhandlungen führt, dem Zugriff von Interessengruppen noch weiter entzogen. Schließlich eröffnet die EU jenen Akteuren, die im Prozess der Politikformulierung keine Chance hatten, sich Gehör zu verschaffen, die Möglichkeit über den Rechtsweg ihre Interessen zu vertreten. Obwohl allen Beobachtern geläufig ist, dass die EU auf der „Integration durch Recht“ beruht, ist die Nutzung des Rechtswegs zum Europäischen Gerichtshof durch interessierte Akteure bisher nur in Einzelfällen untersucht worden.¹⁵

Der Ausbau der EU-Kompetenzen sowie die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat werden dafür verantwortlich gemacht, dass sich die Möglichkeiten der Interessenvertretung geändert und die Gruppen darauf reagiert haben. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurden schrittweise die formalen Vetorechte nationaler Regierungen eingeschränkt und damit den nationalen Interessenorganisationen die Möglichkeit genommen, über ihre Regierungen Vetopositionen durchzusetzen. Allein schon diese Änderung der Entscheidungsverfahren hat den Ausbau der Interessenvertretung auf europäischer Ebene verstärkt (Greenwood/Ronit 1994; Kohler-Koch 1992). Die Einführung neuer Koordinationsverfahren wie in jüngster Zeit die „offene Methode der Koordinierung“ bringt dagegen nationale Akteure wieder stärker ins Spiel und stärkt damit den Mehrebenencharakter der europäischen Interessenvermittlung. Die Nutzung dieser Verfahren ist bislang allerdings noch sehr beschränkt, wenn man sie mit anderen Steuerungsmaßnahmen der EU vergleicht (Héritier 2002).

Die prinzipielle Offenheit der EU-Organe gegenüber Interessengruppen begünstigt die Interessenvertretung unmittelbar vor Ort. Daran haben auch die Maßnahmen zur *Regulierung der Interessenvermittlung* nichts geändert (vgl. Schaber 1997; Greenwood 2003: 69-72). Die Kommission hat ohnehin nur minimale Verhaltens- und Qualitätsstandards eingeführt; für sie ist Offenheit oberstes Prinzip.¹⁶ Sie hat vor allem die professionellen Beratungsfirmen (zu diesen vgl. Lahusen, in diesem Band) dazu bewegt,

15 So hat Jill Lovecy für den Fall der Dienstleistungsharmonisierung (Anerkennung von Berufsabschlüssen) aufgezeigt, wie mit Unterstützung des EuGH eine Integration „durch die Hintertür“ (Lovecy 1999: 146-151) erreicht wurde. Sonia Mazey zeigt die Bedeutung des Rechtswegs für die Durchsetzung von Gleichstellungsforderungen der Frauenbewegung auf (2002). Mitchell P. Smith zeigt die Grenzen des Rechtswegs in der Marktintegration auf (2001).

16 Vgl. die Ausführungen der Kommission zum Dialog mit den Interessengruppen (Kommission 1993 und 2002b) sowie das Weißbuch der Kommission zum Regieren (Kommission 2001a).

minimale Verhaltenskodizes anzunehmen. Darüber hinaus hat sie ein Verzeichnis der Verbände angelegt; die Eintragung ist jedoch freiwillig und nicht Voraussetzung für die Teilhabe an den Konsultationen. Die Kommission lehnt es weiterhin ab, Interessengruppen offiziell zu akkreditieren, weil dies ihrer Ansicht nach die Offenheit der Konsultationen beeinträchtigt. Jene Organisationen aber, die sie als Sozialpartner einstuft und die im Sozialprotokoll dazu befugt sind, EU-Sozialpolitik selbst zu formulieren und umzusetzen, müssen bestimmten Repräsentationskriterien Genüge leisten (Kommission 1999).

Das Europäische Parlament hat eine restriktivere Haltung eingenommen. Aus Besorgnis um die mangelnde Transparenz der Interessenvermittlung und in Reaktion auf ein Fehlverhalten von Interessengruppen und Parlamentariern setzten Ende der 1980er Jahre Bemühungen um eine Regulierung der Lobby ein. Nach einer durch nationale und parteipolitische Differenzen geprägten Debatte führte das EP 1996 allerdings lediglich ein Register für Interessenorganisationen ein. Der Eintrag vereinfacht den Zugang zum Parlament, sichert den Gruppen aber keine Exklusivität. Im Sinne der Transparenz wurden die europäischen Parlamentarier ihrerseits dazu verpflichtet, Angaben über ihre bezahlten Aktivitäten und Zuwendungen von Dritten zu machen.

Folgenreicher als diese schwachen Regulierungsversuche ist der *praktische Umgang* mit Interessengruppen. Es gibt erhebliche Unterschiede in der Art und Intensität der Einbindung. In der Regel haben Interessengruppen nur eine beratende Rolle, die informell und *ad hoc* oder auch kontinuierlich und in Ausschüssen institutionalisiert sein kann. Nur in wenigen Fällen hat die EU, der Logik des Korporatismus folgend, Entscheidungs- und Implementationsbefugnisse auf Verbände delegiert. Seit den Gründungsjahren der EG hat die Neigung der Kommission, bevorzugt europäische Verbände in ihre Beratungen einzubeziehen, deren Entwicklung gefördert.¹⁷ In ähnlicher Weise treibt die Institutionalisierung von Beratungsgremien den Zusammenschluss europäischer Interessengruppen voran (vgl. Averyt 1975: 967; Mazey/Richardson 2002: 124). Sie verstetigt die Interaktion mit den europäischen Institutionen und trägt auch zur Vernetzung der Gruppen bei, wie die Einrichtung der *Platform of European Social NGOs* zeigt (siehe Cullen 1999). Zur Praxis der Kommission gehört aber auch die Einrichtung von Gesprächsforen, zu denen nur eine kleine Zahl handverlesener Unternehmer Zutritt hat (Coen 2002: 258-260). Um einer politischen Abwertung zu entgehen und dem Wunsch der Kommission nach „authentischer Unternehmersicht“ zu entsprechen, haben etliche Verbände deshalb großen Unternehmen einen Sonderstatus in ihrer Organisation eingeräumt.

Daneben unterstützen Kommission und Parlament den Zusammenschluss und die Tätigkeit europäischer Interessengruppen auch *finanziell* (vgl. Pollack 1997: 580-581; Eising 2001: 308-310). Für eine Reihe nicht-wirtschaftlicher Organisationen machen diese Zuwendungen einen erheblichen Teil ihrer Finanzierung aus, während die Wirtschafts-

17 Zum Agrarsektor vgl. bereits Leon Lindberg (1963: 237; 97); Schaubild 1 belegt dies eindrucksvoll.

verbände sich vornehmlich aus Mitgliedsbeiträgen und Zahlungen für Dienstleistungen finanzieren. Die finanzielle Förderung verbessert nicht nur die organisatorische Ausstattung der nicht-wirtschaftlichen Verbände sondern auch ihre Möglichkeit, fachliche Expertise zu erwerben. Nach Auffassung einiger Experten hat die Kommission sich durch ihre Zahlungen in manchen Fällen politische Unterstützung für eine Expansion ihrer Befugnisse erkaufte (z.B. Greenwood 2002a: 235). Interessengruppen könnten so in ein Abhängigkeitsverhältnis geraten, das sich auf ihre politischen Positionen und Aktivitäten auswirkt. Aus diesem Grund lehnen einige Verbände, etwa Greenpeace, eine solche Förderung auch vehement ab. Andere Autoren sehen allerdings „no ready evidence of attempts by the Commission to steer networks towards, or for that matter away from, particular policy positions“ (Harvey 1993: 191). Wichtiger scheint es zu sein, dass die finanzielle Unterstützung partizipationsschwachen Gruppen die Teilhabe am Politikprozess ermöglicht und die Entfaltung eines politischen Pluralismus auf der EU-Ebene stärkt. Die Kommission verfügt damit über eine breitere gesellschaftliche Legitimationsbasis für ihre Initiativen und erhält so einen besseren Überblick über unterschiedliche Argumente und Standpunkte.

Durch eine Reihe von Studien ist belegt, dass nicht nur das institutionelle Umfeld der EU, sondern auch die *Verbandssysteme auf nationaler und internationaler Ebene* die Weichen für die Organisierung von Interessen auf europäischer Ebene gestellt haben. Die Erfahrung mit transnationaler Kooperation in internationalen Verbänden senkt Transaktionskosten und kann so die EU-spezifische Organisierung von Interessen begünstigen.¹⁸ Die erfolgreiche Bündelung von Interessen auf nationaler Ebene reduziert die Zahl der Verbände und erleichtert nach der Olson'schen Logik damit kollektives Handeln auf europäischer Ebene. Bestehen nationale Verbände, so ist außerdem die Grundsatzentscheidung über das „ob“ des kollektiven Handelns bereits gefallen. Die Einrichtung einer Eurogruppe wird deshalb als eher sekundäre Entscheidung über das „wie“ kollektiven Handelns eingestuft (Jordan 1998: 32). Allerdings gilt dieser Automatismus nicht immer: Einige nationale Verbände und Großunternehmen mussten als politische Unternehmer agieren, um die transnationale Organisation voranzutreiben (vgl. Haas 1958; Cowles 1997).

Andere Analysen lenken die Aufmerksamkeit auf *sozio-ökonomische und technische Kontextfaktoren*, die in den klassischen pluralistischen Analysen bereits als bedeutende Stimuli für die Organisierung von Interessen galten (vgl. Truman 1951: 75), entweder weil sie die Kosten der Organisierung senkten (z.B. sinkende Kommunikations- und Transportkosten), weil sie den Zuschnitt von Interessendomänen der Akteure ändern oder weil sie Handlungsalternativen eröffnen, die zur Veränderung von Akteursinteressen beitragen. So führt Volker Schneider (1992: 61) die Gründung von Euroverbänden

18 Für die Entwicklung von Euroverbänden aus internationalen Interessenorganisationen heraus vgl. die Geschichte der Union der Industrie der Europäischen Gemeinschaft (UNICE), die auf einer früheren Interessenvertretung der europäischen Industrie gegenüber der OEEC aufbauen konnte (Haas 1958: 324; Platzer 1984: 37-41).

für die Nutzer von Telekommunikationsdienstleistungen weitgehend auf die neuen Möglichkeiten zurück, die technologische Entwicklungen Akteuren in diesem Sektor offerierten. Andere Studien bestätigen, dass die technologische Konvergenz von Informationstechnik und Telekommunikation eine Reorganisation der Interessenvertretung ausgelöst hat (Bartle 1999: 369-370) und beispielsweise zum sukzessiven Zusammenschluss der europäischen Verbände für Telekommunikationsgeräte, Informationstechnik und Konsumelektronik in der EICTA¹⁹ führte (Knill 2001; vgl. auch Lang/Grote, in diesem Band).

Organisatorische Anreize und Interessendomänen der Euroverbände

Infolge der begünstigenden Kontextfaktoren und institutionellen Praktiken auf EU-Ebene ist der Organisationsgrad europäischer Interessengruppen hoch, vor allem wenn man ihre geographische Reichweite in Rechnung stellt. Verbände aus den Mitgliedstaaten der EU sind in der Regel umfassend vertreten und auch die Repräsentanzen aus weiteren europäischen Staaten sind beachtlich.²⁰ Bezieht man sich auf die Zahl der potentiellen Mitglieder, die vertreten sind, zeigen sich ebenfalls recht hohe Organisationsgrade. Nach unserer eigenen EUROLOB-Untersuchung, die sich auf einen Vergleich deutscher, britischer und französischer Wirtschaftsverbände mit den europäischen Wirtschaftsverbänden stützt, haben die Euroverbände mit 79,2% einen signifikant höheren mittleren Organisationsgrad als nationale Verbände.²¹ Deutsche Verbände organisieren 70,4% ihrer potentiellen Mitglieder, britische Verbände repräsentieren 70,0%, und französische Verbände 61,8%.²²

Nach der Logik kollektiven Handelns sind *organisatorische Anreize* für die Entscheidungen zum Beitritt oder den Verbleib in einem Verband wichtig. In Anlehnung an die klassischen Studien von Olson (1965) und von Clark und Wilson (1961) kann man zwischen zwei Anreizdimensionen unterscheiden: Selektive Anreize, die nur den Verbandsmitgliedern zur Verfügung stehen, und kollektive Anreize, von denen auch Nicht-Mitglieder profitieren, lassen sich zusätzlich in materielle und soziale Anreize aufschlüsseln. Die empirische Forschung hat ihre Bedeutung zu ergründen versucht und vor allem die Bedeutung materieller Anreize betont. So wurden Vertreter der Euroverbände gebeten, die Relevanz solcher Anreize für ihre Mitglieder einzuschätzen (Aspinwall/Greenwood 1998: 9-10). Diese unterstrichen die Bedeutung der *Interessenvertretung* für die Mitglieder und die *Information* der Mitglieder *über europäische Politik*.

19 European Information, Communications and Consumer Electronics Technology Industry Association.

20 Nach den Angaben von 311 Euroverbänden, die in der Coneccs-Datenbank entsprechende Daten offengelegt haben, sind im Durchschnitt 11,79 der 15 EU-Staaten (Standardabweichung: 3,04) in den europäischen Verbänden vertreten. Mit dem Beitritt der 10 Staaten der Osterweiterung könnte dieser territoriale Organisationsgrad aber zumindest vorübergehend abnehmen. Dafür spricht, dass deren noch junge Verbandssysteme weniger ausdifferenziert sind als die der westeuropäischen Mitgliedstaaten.

21 Varianzanalyse: $F 15.67$ df in 3 df zw 750 p. $0,000$. Zur EUROLOB-Erhebung vgl. Eising, in diesem Band.

22 Allerdings lässt sich die These, dass die nationale und internationale Vorstrukturierung den Aufbau von Euroverbänden erleichtert, nur durch eine vergleichende Untersuchung, die alle Verbandsbereiche umfasst, verlässlich prüfen.

Dagegen gelten spezifische Güter wie Dienstleistungen für ihre Mitglieder als weniger wichtig. Wenn die Mitglieder gebeten werden, die für sie attraktiven Leistungen ihres Euroverbandes zu bewerten, ergibt sich ein ähnliches Bild (Sidenius 1998: 96-99).²³

Die gerade zitierten Studien belegen eindrücklich die Wertschätzung bestimmter Verbandsleistungen. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, ob diese einen entscheidenden Anreiz für die Entscheidung zum Beitritt oder Verbleib im Verband bieten. Die Analyse der EUROLOB-Daten gibt hierzu eine eindeutige Antwort. Geprüft wurde, *ob* die Bereitstellung bestimmter kollektiver und selektiver materieller Güter und die *Zahl* der bereit gestellten Güter einen signifikanten Unterschied für den mittleren Organisationsgrad der EU-Wirtschaftsverbände ausmachen (siehe Tabelle 1). Mittelwertvergleiche zeigen, dass lediglich die Festlegung von technischen Standards und Normen den mittleren Organisationsgrad signifikant erhöht.²⁴ Für alle anderen Güter ergibt sich kein nennenswerter Unterschied. Ebenso wenig hat die Zahl der angebotenen Leistungen signifikante Auswirkungen. Daraus ist zu schließen, dass die Entscheidung über Beitritt und Verbleib in einem Euroverband im Wesentlichen von allgemeinen Nützlichkeitsüberlegungen geleitet wird und nicht von der Art oder Zahl der spezifischen Leistungen abhängt, die er seinen Mitgliedern offeriert. Einzig die verbindliche Festlegung von auf dem Markt geltenden Standards ist positiv mit dem Organisationsgrad der Euroverbände assoziiert.

Tabelle 1: Selektive und kollektive materielle Güter der Euroverbände

Selektive materielle Güter	Kollektive materielle Güter
Monitoring politischer Entwicklungen	Werbemaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit
Information der Mitglieder über politische Entwicklungen	Definition technischer Normen und Standards
Interessenvertretung gegenüber anderen Interessenorganisationen	Festlegung von Qualitäts- und Ausbildungsstandards
Interessenvertretung gegenüber Gewerkschaften bzw. Arbeitgebern	Repräsentation der Mitglieder in politischen Gremien und Anhörungen ¹
Statistiken und Brancheninformation	
Marktforschung	
Rechts- und Wirtschaftsberatung	
Zugang zu Beratungsfirmen	
Koordination von Forschung und Entwicklung	
Regelung des Marktzutritts	
Streitschlichtung zwischen Mitgliedern	
Lizenzierung und Zertifizierung	

¹ Die Repräsentation der Mitglieder wurde den kollektiven Anreizen zugeschlagen, weil durch sie auch Nicht-Mitglieder mit gleichen Interessen vertreten werden. Falls systematische Interessendivergenzen zwischen Nicht-Mitgliedern und Mitgliedern vorliegen, handelt es sich hier um ein selektives Gut.

23 Diese Studie bezieht nur dänische Verbände ein.

24 Die Details dieser Analysen (T-Tests) sind auf den Internetseiten von Rainer Eising einsehbar: <http://www.fernuni-hagen.de/POLALLG/eising.htm>.

Justin Greenwood kommt aufgrund seiner Interviews zu einer noch radikaleren Schlussfolgerung: Die Leistungen eines Verbandes mögen noch so kritisch gesehen werden, „collective trade association is seen as a must“ (Greenwood 2002a: 230). Der Beitrittsentscheidung liegt keine explizite Kosten-Nutzen Kalkulation zugrunde, sie wird durch allgemeine Überlegungen motiviert: Kollektive Interessenvertretung ist Teil der politischen Realität und unentbehrlich für den Dialog mit den europäischen Institutionen. Eine einmal erworbene Mitgliedschaft ist ein Selbstläufer und wird selten in Frage gestellt (Greenwood 2002a: 242-249).

Die wissenschaftliche Forschung hat sich lange auf die Organisation der wirtschaftlichen und gewerkschaftlichen Akteure konzentriert und die Einseitigkeit der Interessenrepräsentation in der EU nur am Rande thematisiert.²⁵ Die Präsenz diffuser Interessen hat erst seit den 1980er Jahren deutlich zugenommen (siehe Schaubild 1). Allerdings sind sie wie auch in den Mitgliedstaaten durch weniger Gruppen repräsentiert als wirtschaftliche Interessen. Dieses Phänomen ist nicht nur auf die anfängliche Konzentration der europäischen Institutionen auf die Marktintegration zurückzuführen, sondern spiegelt auch die Spezialisierung, Arbeitsteilung und Konkurrenzsituation wirtschaftlicher Interessen wider. Deren Organisationsvielfalt reicht von Verbänden für einzelne Vor- und Zwischenprodukte bis zu den Branchen übergreifenden Zusammenschlüssen von Arbeitgebern und Produzenten. Innerhalb der diffusen Interessen ist diese Spezialisierung nicht so stark ausgeprägt. Nicht zuletzt ist ihre Organisationsfähigkeit nach Olsons Logik des kollektiven Handelns (1965) geringer als die spezifischer Wirtschaftsinteressen. Gegen die EU-weite Organisation gesellschaftlicher Gruppen sprechen auch das oftmals geringe Interesse an öffentlichen Gütern und die Ferne der europäischen Politik. Schließlich wurde ihre Gründung auch dadurch erschwert, dass sich in den Mitgliedstaaten viele öffentliche Interessengruppen erst in den 1960er und 1970er Jahren konstituiert haben (vgl. Sebaldt 1997 für die Bundesrepublik Deutschland).

Zusammenfassend kann man also feststellen, dass die institutionellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontextbedingungen sich wesentlich auf die Organisierung von Interessen auswirken. Während sich die unterschiedlichen Arten von Interessen in der ungleichen Präsenz von wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Verbänden manifestieren, schlagen sich die materiellen Anreize der EU-Verbände nicht signifikant in ihrem Organisationsgrad nieder.²⁶ Die Konstituierung eines Euroverbandes ist eine Entscheidung unter Unsicherheit, die den Vorteil hat, keine allzu großen Investitionen zu erfordern. Bei Wirtschaftsverbänden sind die Kosten der Mitgliedschaft in Relation zum Einkommen der Mitglieder – gerade bei Großunternehmen – relativ begrenzt (vgl. Wilson 1973: 157). Gruppen zur Vertretung diffuser Interessen können häufig auf eine finanzielle Unterstützung der Kommission zurückgreifen. Die Zusammenlegung von

25 Siehe aber Wallace/Young 1997; Pollack 1997; Greenwood/Aspinwall 1998; Eising 2001.

26 Hierbei muss einschränkend bemerkt werden, dass nur die Zahl und Art, nicht aber die Qualität der Anreize geprüft wurde.

Ressourcen in einem Euroverband erspart eigene Kosten für Informationsbeschaffung und Interessenvertretung und kann das eigene politische Gewicht stärken. Die potentiellen Kosten der Nicht-Mitgliedschaft sind dagegen unbekannt und können das Überleben der eigenen Organisation betreffen. Ein immer wieder vorgebrachtes Argument ist deshalb, dass die Mitgliedschaft in EU-Verbänden die Unsicherheit über EU-Politik und über Entwicklungen im eigenen Interessenbereich reduziert und dadurch den Charakter einer Versicherungsprämie hat (vgl. Jordan 1998: 48-49). Etliche Verbände orientieren sich auch am Verhalten anderer Verbände, vor allem an mit ihnen konkurrierenden Interessen, was zu den beobachteten Gründungswellen beiträgt.

3.2 Die Handlungsfähigkeit der Euroverbände: Forum, Akteur, Instrument

Handlungsfähigkeit, Aufgaben und Rollen der Euroverbände

Die Existenz zahlreicher Organisationen und der hohe Organisationsgrad der europäischen Verbände darf nicht mit großer Handlungsfähigkeit gleichgesetzt werden. Wir betrachten „Handlungsfähigkeit“ als zweidimensionales Konzept, denn es geht zum einen um die Rolle, die ein Verband auszufüllen vermag, und zum anderen um die konkrete Aufgabenerfüllung. Ein Euroverband kann Akteur auf der europäischen Bühne sein und mit Autonomie gegenüber seinen Mitgliedern ausgestattet; er kann Forum zur Kommunikation und Interessenabstimmung seiner Mitglieder sein; er kann auch lediglich Instrument sein, das von einzelnen Mitgliedern oder auch staatlichen Akteuren eingesetzt wird. Diese Rollen schließen sich nicht gegenseitig aus: Ein Verband kann in einigen Sachfragen autonom agieren, während er in anderen nur ein Forum für seine Mitglieder bildet. Die Rolle, die ein Verband einnimmt, kann auch über die Zeit variieren. Zu seinen konkreten Aufgaben, denen je nach Rolle ein unterschiedliches Gewicht zukommt, gehört

- die Verarbeitung relevanter Information und ihre Weitergabe an die Mitglieder,
- die Eröffnung von Zugangskanälen zu europäischen Institutionen,
- die Bündelung von Interessen zu einer gemeinsamen Position,
- die Außendarstellung in der öffentlichen Meinungsbildung,
- die Vertretung gemeinsamer Interessen im europäischen Entscheidungsprozess
- und die Formulierung und Implementation europäischer Maßnahmen.

Generell werden EU-Verbände eher als Foren denn als autonome Akteure betrachtet. In den Anfangsjahren der Integration besaßen selbst die europäischen Wirtschaftsverbände kaum Akteursqualität. Es gelang ihnen nur dann, aussagekräftige gemeinsame Positionen zu formulieren und ihre Mitglieder darauf zu verpflichten, wenn die Interessen ihrer Mitglieder konvergierten (Lindberg 1963: 99; Haas 1958: 320, 371; Caporaso 1974: 34). Auf etliche Wirtschaftsverbände trifft das immer noch zu. Es gelingt ihnen selten, im innerverbandlichen Abstimmungsprozess eine Führungsrolle zu übernehmen (Kohler-Koch 1992: 97; Greenwood/Webster 2000; Lahusen/Jauss 2001: 76). Eine Rolle als Instrument ist vor allem dann zu erwarten, wenn einzelne oder wenige Mitglieder

eine dominante Stellung innerhalb des Verbandes einnehmen und ihn als Deckmantel für die Verfolgung eigener Interessen nutzen (vgl. Greenwood 2002b: 70-71).

Allerdings ist die Rolle der Euroverbände als Forum nicht zu unterschätzen. Als Foren tragen sie wesentlich dazu bei, dass ihre Mitglieder in ständiger Kommunikation miteinander stehen und ihre wechselseitigen Positionen kennen und auch respektieren lernen (vgl. Platzer 1984: 165; Cram 1998: 76). Der innerverbandliche Meinungsaustausch ist für die Mitglieder wichtig, weil er ihre Interessendefinition und ihre Strategien der Interessenvertretung beeinflussen kann (Eising/Jabko 2001). Neue Informationen über EU-Entscheidungsprozesse und über die Positionen anderer Mitglieder können solche Neubewertungen auslösen. Die Bedeutung dieses Meinungsaustausches ist umso größer, je mehr die EU-Verbände für ihre Mitglieder den zentralen Zugangskanal zu den EU-Institutionen und EU-Informationen bilden, was auf viele nationale Verbände immer noch zutrifft (vgl. Abschnitt 1.5.1).

Bedingungen der verbandlichen Handlungsfähigkeit

In empirischen Studien wurden verschiedene Bedingungen für einen Umschwung von der Rolle eines Forums zu der eines Akteurs identifiziert. Als wichtige Faktoren gelten der Wandel der Integration, die Art der Einbindung in die EU-Politik und die Handlungsfähigkeit der eigenen Mitglieder. Auch Unterschiede zwischen dem Typ der repräsentierten Interessen – diffus oder spezifisch – und im Bereich der Wirtschaft zwischen den Sektoren haben sich als bedeutsam erwiesen.

Die Ausweitung der gemeinschaftlichen Kompetenzen auf immer neue Handlungsfelder, vor allem der schwunghafte Ausbau der regulativen Politik und die Einrichtung weiterer Fonds, welche den *Umschwung von der negativen zur positiven Integration* zum Ausdruck bringen, gaben den Euroverbänden Auftrieb. Es kam nicht nur zu zahlreichen Neugründungen, sondern auch zu organisatorischen Umstellungen und einer deutlichen Ausweitung der europäischen Verbandsaktivitäten.²⁷ Daraus lässt sich allerdings nicht automatisch auf einen Autonomiegewinn des Euroverbandes schließen. Als UNICE zur Anpassung an das Binnenmarktprogramm der EG seine Kompetenzen auszubauen strebte, sprachen sich einige Mitgliedsverbände ganz dezidiert dagegen aus, ihre „nationale Selbständigkeit...so weit“ beschneiden zu lassen, dass sie „nur noch als Landesverbände einer unitarischen europäischen Industrie“ gelten würden (Platzer 1984: 126).²⁸ Ein Kompetenzgewinn der EU-Institutionen vergrößert demnach zwar die Aufgaben der Euroverbände, verschafft ihnen aber nicht unbedingt einen Autonomiegewinn.

27 So führt z.B. Hans-Wolfgang Platzer (1984: 133-136) die starke Zunahme von UNICE-Stellungnahmen von der ersten bis zur zweiten Dekade der Integration vornehmlich auf den Umschlag von der negativen zur positiven Integration zurück.

28 Platzer zitiert aus einem Interview mit dem Bundesverband der deutschen Industrie.

Ein wichtiges Element zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit ist die Einbeziehung der Interessenorganisationen in die EU-Entscheidungsverfahren. Gerade die *Delegation von Entscheidungs- und Umsetzungsbefugnissen* auf Verbände trägt nach landläufiger Auffassung wesentlich dazu bei, dass diese Organisationen ihre Fähigkeit steigern, gehaltvolle Positionen im Interesse ihrer Mitglieder zu formulieren und diese umgekehrt auf die Einhaltung der erzielten Ergebnisse zu verpflichten. Die Einführung des Sozialen Dialogs mit dem Maastrichter Unionsvertrag hat bekanntlich den europäischen Sozialpartnern solche Rechte in einigen Bereichen der europäischen Arbeitsbeziehungen verliehen.

Allerdings ist nicht eindeutig, inwieweit dies auch die Handlungsfähigkeit der beteiligten Sozialpartner UNICE, CEEP²⁹ und EGB gesteigert hat: Gerda Falkner identifiziert zwar eine Reihe von Ähnlichkeiten mit nationalen Praktiken, erwartet aber nicht, dass auf europäischer Ebene die klassischen makro-korporatistischen Praktiken reproduziert werden (1999: 91-96). Andrew Martin und George Ross (1999) betrachten die Konsequenzen für den Europäischen Gewerkschaftsbund näher. Sie demonstrieren, dass die Kommission ihn bereits im Vorfeld der Verabschiedung des Sozialprotokolls finanziell unterstützte, um ihn organisatorisch zu stärken, weil sie ihn als Koalitionspartner für die Expansion europäischer Sozialpolitik benötigte. Organisationsintern musste der EGB sich dann mit seinen Mitgliedern auf den Umfang seines Verhandlungsmandats in der Sozialpartnerschaft einigen, was schwierig war, weil seine beiden größten Mitglieder (Deutscher Gewerkschaftsbund, Trade Union Congress), auf nationaler Ebene selbst nicht über ein solches Mandat verfügen. Die Institutionalisierung seiner Verhandlungsrolle wertete den EGB nur in einem eng begrenzten Maße auf. Um ihre nationale Autonomie zu wahren und um Widerständen ihrer eigenen Mitglieder gerecht zu werden, bestanden etliche seiner Mitglieder auf fallweisen und eng überwachten Verhandlungsmandaten (Martin/Ross 1999: 339). Sie setzten damit seinen Bemühungen, auch über die Sozialpartnerschaft hinaus größere Autonomie zu erlangen, klare Grenzen. Dies unterstützt die generelle These, dass in dem Moment, in dem Interessengruppen zu einem bedeutenden Faktor der politischen Willensbildung werden, ihre eigene Integrationsfähigkeit unter Druck gerät (Lahusen/Jauß 2001: 21). Die Schwierigkeit, sich in sensitiven sozialen Fragen auf eine gemeinsame Linie zu einigen, dürfte in einer Union der 25 noch wachsen.

Die Delegation von Entscheidungs- und Umsetzungsrechten auf Euroverbände vergrößert also nicht zwangsläufig ihre Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern. Sie dürfte aber zu ihrer weiteren Professionalisierung beitragen und so einen Effizienzvorsprung gegenüber nationalen Verbänden bringen. Der Einfluss des EGB auf die EU-Sozialpolitik ist durch seine Beteiligung im Sozialen Dialog zweifelsohne vergrößert worden. Allerdings war er immer wieder auf die Unterstützung der Kommission ange-

29 Centre Européen des entreprises a participation publique et des entreprises d'intérêt économique général. (Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft).

wiesen (Martin/Ross 1999: 329-331), wenn es darum ging, sich in den Verhandlungen auf arbeitnehmerfreundliche Positionen zu einigen. Insofern ist er in hohem Maße abhängig von seiner Koalitionsfähigkeit mit staatlichen Akteuren. Betrachtet man die Gewerkschaftsbewegung insgesamt, ist überdies in Rechnung zu stellen, dass auf Brüsseler Ebene ihre Dachorganisation aufgewertet wurden, während die Dachorganisationen auf nationaler Ebene mehrheitlich schwach sind und die in der nationalen Politik starken Sektorgewerkschaften in der EU eine untergeordnete Rolle spielen (Martin/Ross 1999: 340-341).

Von Anfang an hob die integrationstheoretische Literatur hervor, dass die *Interes-sendomäne* der Verbände ausschlaggebend für ihre Handlungsfähigkeit ist. Eine größere *Spezifität* der vertretenen Interessen erleichtert grundsätzlich die Formulierung kohärenter Interessen (Lindberg 1963: 100; vgl. Baltz *et al.*, in diesem Band). Aber selbst relativ eng gezogene Verbandsdomänen sind keine Garantie für *homogene* Mitgliedsinteressen.³⁰ Dementsprechend fällt EU-Dachverbänden die Interessenvertretung besonders schwer, weil sie eine breite und heterogene Mitgliedschaft zu organisieren haben. Folglich sind sie eher als runde Tische denn als eigenständige Akteure anzusehen.³¹ Dies gilt um so mehr, als der Aufbau des EU-Verbandsgefüges sich von dem nationaler Verbandsgefüge unterscheidet – während z.B. nationale Dachverbände der Industrie Branchenverbände vertreten, organisiert UNICE die nationalen Dachverbände, nicht aber die Euroverbände der einzelnen Branchen. Darunter leidet die Koordination zwischen EU-Branchenverbänden und EU-Dachverband, die nur über informelle Vereinbarungen oder außerordentliche Mitgliedschaftsbeziehungen erreicht werden kann.

Für den engen Zusammenhang zwischen der *Marktstruktur* und der Fähigkeit zum kollektiven Handeln kann exemplarisch die Pharmaindustrie herangezogen werden. Die Besonderheiten des Pharmamarktes liegt in der Segmentierung der Pharmaindustrie in „forschende“ und „nicht-forschende“ Unternehmen. Für die forschende Pharmaindustrie sind viele Faktoren erfüllt, welche die politische Kooperation der Firmen erleichtern: hohe Abhängigkeit des Unternehmenserfolges von staatlichen Maßnahmen (Preis- und Marktregulierung), ressourcenstarke Großunternehmen, begrenzte Konkurrenz, hoher Grad von Verflechtung und Kooperation, ähnliche Problemlagen (Kotzian 2003: 19-47; vgl. Feick, in diesem Band). So sind die enge europäische Zusammenarbeit und die relativ hohe politische Durchsetzungsfähigkeit der forschenden Pharmaindustrie leicht zu erklärende Tatbestände. Im europäischen Verband EFPIA³², in dem sowohl nationale Verbände als auch Unternehmen Mitglieder sind, dominieren die Interessen der forschenden Pharmaindustrie (Kotzian 2003: 117). EFPIA gilt als einflussreicher Verband,

30 So zeigte Haas (1958: 331) am Beispiel des Kohlehandels und -verbrauchs auf, dass selbst in einem so eng begrenzten Sektor das kollektive Handeln unter strukturellen Interessenkonflikten zwischen Produzenten, Händlern und Verbrauchern leiden kann. Aus jüngerer Zeit bildet der Interessenkonflikt in der europäischen Automobilindustrie um die Altauvo-Richtlinie ein weiteres Beispiel für konkurrierende Allianzen innerhalb einer Branche (Fleischer 2001; Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 242-248).

31 Zum Fall UNICE vgl. Platzer 1984: 165; zum Europäischen Umweltbüro vgl. Hey/Brendle 1994.

32 European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations.

der nicht zuletzt von der langjährigen Zusammenarbeit zwischen nationalen Verwaltungen und den Industrieverbänden des Pharmasektors in einer Reihe westeuropäischer Staaten profitiert. Die Marktstruktur ist der entscheidende Faktor dafür, dass sich die auf wenige EU-Staaten konzentrierte forschende Pharmaindustrie nicht mit einer Anpassung an die gegebene Kompetenzverteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene begnügt, sondern nachdrücklich auf eine weitere Vergemeinschaftung der Regulierungszuständigkeiten drängt (vgl. Feick in diesem Band zur Zulassung von Arzneimitteln). Sie verspricht sich davon, dass die EU-Niedrigpreisländer für Pharmaprodukte, in denen i.d.R. keine forschenden Unternehmen ansässig sind, zu einer Veränderung ihrer Preispolitik bewegt werden, weil diese Länder dann nicht mehr nur bilateral mit den Unternehmen verhandeln müssen, sondern in den multilateralen EU-Verhandlungen unter stärkeren Druck der Vertreter der Hochpreisländer geraten. Solange allerdings wesentliche Regulierungsbefugnisse auf nationaler Ebene verbleiben, ist nicht zu erwarten, dass die Bemühungen der Pharmaindustrie um eine wirkungsvolle Präsenz in Brüssel zu Lasten der nationalen Verbände gehen wird (Kotzian 2003: 117-119, 138-139).

Der Zusammenhang zwischen den *organisatorischen Charakteristika* und der Handlungsfähigkeit der Euro-Verbände war immer wieder Gegenstand empirischer Untersuchungen. Konrad Schwaiger und Emil Kirchner (1981: 47-76) verglichen die Aktivitäten und die Organisation von 21 Euroverbänden, um daraus einen Index organisatorischer Entwicklung zu erstellen. Sie stellen vornehmlich auf die Fähigkeit ab, Ressourcen (Unterstützung, Expertise, Finanzen, Personal) von den Mitgliedern zu mobilisieren. Sie setzen die verbandlichen Mittel in Bezug zu den verbandlichen Aufgaben und verweisen damit auf die Bedeutung verbandlicher Spezialisierung und Arbeitsteilung, die impliziert, dass es nicht die eine optimale Organisation der Interessenvertretung gibt. Mit einer etwas anderen Methodik prüft Justin Greenwood, wie sich 28 Organisationsmerkmale und Eigenschaften der Mitglieder auf die Fähigkeit von EU-Wirtschaftsverbänden auswirken, die Interessen ihrer Mitglieder zu vereinheitlichen und für deren Befolgung verbandlicher Ziele zu sorgen (Greenwood 2002b: 30). Wie bereits Haas, so hebt auch Greenwood die Spezifität der Interessendomäne und die verbandliche Autonomie von den Mitgliedern hervor (Greenwood 2002b: 100). In der Logik von Haas lässt sich aus dem dritten von Greenwood besonders positiv hervor gehobenen Faktor – sektorielle Überkapazitäten – der Wunsch der Mitglieder ableiten, das eigene Überleben durch die Regulierung des Marktes zu sichern.

Insgesamt ist die Handlungsfähigkeit der Euroverbände nicht einheitlich zu beurteilen. Auf der einen Seite stehen die europäischen „Verbands-Verbände“, die als Dach- oder Branchenverbände lediglich die Rolle von Foren zur Abklärung von Interessenpositionen übernehmen können. Sie dienen eher als runde Tische und treten kaum einmal selbst als Akteure auf. Auf der anderen Seite erweisen sich Euroverbände mit einem engeren Zuschnitt ihrer Verbandsdomäne aufgrund ihrer vielfach homogeneren Interessen als handlungsfähiger. In ihrem Fall sind Marktstrukturen und die Übertragung von

Regelungsbefugnissen wichtig für die Entwicklung von Handlungsautonomie. In oligopolistisch strukturierten Märkten sind die Unternehmen wenig bereit, einem Verband Handlungsautonomie zuzugestehen und sichern sich genügend Handlungsspielraum, der ihnen *ad hoc* Koalitionen oder auch Alleingänge erlaubt. Daneben darf jedoch nicht übersehen werden, dass Euroverbände eine wichtige Funktion bei der Beschaffung und Verarbeitung von Informationen übernehmen und ein zentraler Zugangskanal für nationale Verbände und Unternehmen sind.

Die Einbindung in die Prozesse der europäischen Willensbildung ist zwar kein abschließliches Privileg der Euroverbände, sie fördert aber ihre Stellung als Informationsmakler und hat über die Jahre zu einer beachtlichen Professionalisierung beigetragen. Ihre Fähigkeit zur Berücksichtigung und Bündelung eines breiten Spektrums von Mitgliederinteressen und zur Vermittlung konfligierender Interessen gewährt ihnen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den in Brüssel aktiven nationalen Verbänden. Organisatorische Charakteristika scheinen dagegen kaum Rückschlüsse auf Unterschiede in der Handlungsfähigkeit der Euroverbände zuzulassen.³³

3.3 Die Mobilisierung sozialer Bewegungen

Während die Analyse der verbandlichen und unternehmerischen Handlungsfähigkeit in der EU also lange Tradition ist, gilt das nicht für das Studium von sozialen Bewegungen. Europäische Politik war zwar immer schon von Protesten begleitet, man denke nur an die wiederkehrenden Demonstrationen von Bauern in Brüssel. Eine europäische Protestbewegung, die nicht von einzelnen Berufsgruppen getragen wird und sich nicht an bestimmten Politikmaßnahmen entzündet, ist dagegen ein Phänomen der jüngsten Zeit. Nachdem in den vergangenen drei Dekaden die Zahl politischer Proteste in den meisten westeuropäischen Staaten zugenommen hat, wird nun auch die EU zum Gegenstand eines allgemeinen gesellschaftlichen Unmuts, wie er sich anlässlich von Gipfeltreffen des Europäischen Rates und beim Treffen des Europäischen Sozialforums (November 2002 in Florenz) geäußert hat (Della Porta 2003). Die Beschreibung solcher spektakulärer Ereignisse lässt aber keine Rückschlüsse darüber zu, ob und in welchem Ausmaß es bereits zu einer Europäisierung des sozialen Protestes und zur Formierung transnationaler sozialer Bewegungen gekommen ist (vgl. Rucht 2002: 174). Inzwischen liegen einige systematische Untersuchungen vor (vgl. Balme *et al.* 2002; Imig/Tarrow 2001a), die von unserem theoretischen Wissen zu nationalen sozialen Bewegungen ausgehen und unter Verwendung ähnlicher quantitativer Methoden und Daten auch zu ähnlichen Ergebnissen gelangen.

Doug Imig und Sid Tarrow haben 9872 Berichte des Reuters Nachrichtendienst über politischen Protest von 1984 bis 1997 in 12 EU-Staaten ausgewertet (2003:133, 137-

33 Dies gilt bereits für die Studie von Ernst Haas (1958: 324-339), der aufgrund seiner Daten zu dem Schluss kommt, dass die Sektorstruktur und Interessenkonstellation der Mitglieder die Bedeutung organisatorischer Merkmale des Verbandes in den Hintergrund treten lassen.

142) und fanden nur einen geringen Anteil von Protesten mit EU-Bezug: knapp 5% aller Proteste fallen in diese Kategorie, während 95% sich auf regionale oder nationale Politik beziehen. Der Anteil der EU-Proteste ist also gering, stieg aber nach ihrer Darstellung in den letzten drei Untersuchungsjahren an. In ca. 83% der EU-Proteste wenden sich Akteure innerhalb eines Mitgliedstaates gegen die EU-Politik. In nur ca. 17% der EU-Proteste arbeiten Akteure aus verschiedenen Mitgliedstaaten zusammen. Mehr als vier Fünftel der Proteste gegen die EU oder ihre Politik werden von Berufsgruppen organisiert. Dies ist ein deutlicher Unterschied zu Protesten gegen nationale Institutionen oder Maßnahmen, denn diese werden mehrheitlich von nicht-beruflichen Gruppen organisiert. Diejenigen Berufsgruppen, die gegen die EU ins Feld ziehen, sind in hohem Maße von der Marktliberalisierung oder -regulierung betroffen und können auch auf nationaler Ebene auf eine Tradition politischen Protests verweisen – v.a. Landwirte, aber auch Fischer sowie Bau- und Bergarbeiter. Die meisten dieser Proteste zeugen allerdings nicht von grenzüberschreitender Solidarität, sondern sind Ausdruck wirtschaftlicher Konkurrenz. Der durchschnittliche Konfrontationsgrad der EU-Proteste unterscheidet sich kaum von dem der rein nationalen Proteste, Proteste gegen die EU sind allerdings nicht so oft gewalttätig wie jene gegen die Mitgliedstaaten.

Andere Studien zum Protest gelangen zu ähnlichen Resultaten, was die relative Zahl von Protesten gegen die EU angeht, zeigen aber auch einige Unterschiede auf. Uwe Reising (1996) Untersuchung politischer Proteste gegen die EU in Belgien, Deutschland und Frankreich von 1980 bis 1995 verdeutlicht, dass eine länderspezifische Disaggregation der Analyse sinnvoll ist. Seine Daten zeigen, dass die Mehrzahl der Proteste in Frankreich statt fand (699 Proteste), während in Belgien weniger häufig (454) und in Deutschland vergleichsweise selten (95) gegen die EU protestiert wurde. Seiner Analyse nach gibt es auch keinen länderübergreifenden Trend. Während die Zahl der Proteste in Belgien in den Phasen von 1980 bis 1987 und von 1988 bis 1995 fast konstant war (Rückgang von 229 auf 225), nahm sie vor allem in Frankreich (von 155 auf 544), aber auch in Deutschland deutlich zu (von 29 auf 66). Es ist auffällig, dass in Frankreich ein großer Teil der Proteste in die Periode der Kontroversen um das Referendum zur Umsetzung des Maastrichter Vertrages von 1992-1993 fällt. Zwei auf Umweltproteste konzentrierte Untersuchungen zeigen ebenfalls, dass der Anteil der EU-Proteste an der Gesamtzahl der Proteste in den betrachteten Mitgliedstaaten gering ist.³⁴ Wie Reising findet keine dieser beiden Studien einen Trend zu einem höheren Anteil von EU-Protesten. Dieter Rucht konstatiert deshalb, die Europäisierung von Protesten sei nichts weiter als ein Mythos (2002: 185).

Somit drängt sich die Frage auf, welche Faktoren dafür verantwortlich zu machen sind, dass Proteste weitgehend auf nationaler oder regionaler Ebene verbleiben (vgl. Rucht 2002: 186-188; Imig/Tarrow 2001c: 47-48). Ein häufig angeführter Grund ist die

34 Vgl. Rootes 2002; Rucht 2002.

faktische *Machtverteilung in der europäischen Politik*.³⁵ Trotz vertraglich vorgesehener Mehrheitsentscheidungen wird im Rat immer noch nach dem Konsensprinzip verfahren und damit haben die nationalen Regierungen weiterhin entscheidenden Einfluss auf die Formulierung europäischer Politik. Zudem sind sie hauptverantwortlich für die Implementation der EU-Richtlinien, sodass sie als primäre Ansprechpartner für soziale Bewegungen gelten. Dagegen gibt es allerdings zwei Einwände. Erstens hat der fortgesetzte Einfluss nationaler Regierungen die den sozialen Bewegungen nahe stehenden Organisationen nicht daran gehindert, sich auf europäischer Ebene zu etablieren. Zweitens ist damit nicht zu erklären, dass diese Organisationen zwar intensive Lobbyarbeit betreiben, aber kaum Proteste mobilisieren, um Einfluss auf europäische Politik zu nehmen.

Auch der Verweis auf die *Komplexität des EU-Institutionengefüges* mit nur schwer lokalisierbaren Verantwortlichkeiten ist nicht recht überzeugend. Politischer Protest zielt auf Öffentlichkeit, d.h. politische Korrekturen sollen nicht durch die direkte Ansprache der zuständigen Akteure, sondern über einen Wandel der öffentlichen Meinung herbeigeführt werden. Genau dieser Mechanismus ist aber in der EU unterentwickelt, und wir haben es hier mit einer *systemischen Bedingung* zu tun, die nicht unterschätzt werden darf. Die so wichtige Unterstützung durch die Öffentlichkeit und die Medien (vgl. Wilson 1973: 287-289) wird durch nationale Kommunikationsgrenzen behindert (Gerhards 1993; Kielmansegg 1996/2003). Die Medien thematisieren zwar inzwischen europäisches Geschehen (Trenz 2002) und es zeigt sich eine gewisse Konvergenz in der Wahl der Themen und der Deutungsrahmen (Medrano 2003), aber die politischen Diskurse sind noch vorwiegend national strukturiert (Steege 2003), sodass Proteste primär sich primär national entzünden und auch wenig zur grenzüberschreitenden politischen Meinungsbildung beitragen.

Wirklich entscheidend ist aus unserer Sicht damit die Verklammerung von politischer Öffentlichkeit und demokratischer Verantwortlichkeit. Nur in den nationalen politischen Systemen kann ein politischer Meinungsumschwung über Wahlen direkte Auswirkungen auf die politisch Verantwortlichen haben (vgl. della Porta 2003: 11). Diese Sanktion greift nicht im EU-System. Es gibt zwar Europawahlen, aber sie ändern weder die Zusammensetzung der Kommission noch die des Rates. Die Kommissare, die Ratsmitglieder und die Mitglieder des EP sind nach wie vor national rückgebunden und damit empfindlich für Proteste auf nationaler Ebene. Nur wenn Proteste gegen die EU national zurückstrahlen, ist eine vergleichbare Wirkung zu erwarten. Dieser Kalkulation entsprechend konzentriert sich der europäische Protest auf die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU. Einige der Massenproteste seit Beginn des neuen Millenniums zeigen allerdings eine neue Qualität. Sie wenden sich gleichermaßen an die nationalen Akteure und gegen die heimische Politik wie an die europäischen Institutionen und gegen deren „neo-liberale“ Ausrichtung. Sie werden von einer „Bewegung von Bewegungen“ (della Porta 2003: 28) getragen, die locker, aber doch wirkungsvoll ver-

35 Vgl. z.B. Rucht (2002: 186) und die dort angegebene Literatur.

netzt sind und sich in ihrer anti-kapitalistischen und EU kritischen Haltung einig sind. Darüber hinaus ist in einigen Bereichen wie beispielsweise dem der inneren Sicherheit zu verfolgen, dass sich kritische Öffentlichkeiten entwickeln, die zunächst in ihrem spezifischen Sektor die nationalen Grenzen überwinden und dann auch in einer breiteren Öffentlichkeit Resonanz finden (Eder *et al.* 1998; Eder/Kantner 2000; Trenz 2002).

Auch der für die EU typische *Entscheidungsstil* ist protestfeindlich. Die ausgeprägte Konsensorientierung und der sachliche Verhandlungsstil begünstigen die stille und auf Expertenwissen gestützte Einflussnahme (z.B. Bouwen, in diesem Band). Demzufolge agieren soziale Bewegungen in Brüssel vornehmlich durch ihre Interessenorganisationen und suchen Zugang zu den Verhandlungen (vgl. Marks/McAdam 1996) oder wählen den Rechtsweg (vgl. Mazey 2002 zur Frauenbewegung). Proteste sind oft nur die letzte Zuflucht, wenn alle anderen Mittel der Einflussnahme nichts bewirkt haben; sie werden gezielt eingesetzt, um sie als Instrument nicht zu entwerten.

Schließlich werden einige der spezifischen *Eigenschaften von sozialen Bewegungen* gegen europäische Protestaktivitäten ins Feld geführt. Die meisten sozialen Bewegungen haben relativ geringe Ressourcen, die es ihnen erschweren, außerhalb ihres angestammtes Umfeldes zu agieren. Die Organisation von Massenprotesten in Brüssel wie auch die Koordination gleichzeitiger Proteste in mehreren Mitgliedstaaten bringen hohe Transaktionskosten mit sich, und ihre politische Wirkung hängt stark von der Zahl der Teilnehmer ab. Wenn nur eine geringe Zahl von Teilnehmern mobilisiert werden kann, „kann es also weiser sein, zu Hause zu protestieren oder andere Taktiken zu nutzen“ (Rucht 2002: 187). Außerdem werden soziale Bewegungen durch die gemeinsamen Werte und Weltanschauungen ihrer Mitglieder geeint (vgl. Offe 1995) und sind in sozialen Netzwerke verankert (vgl. della Porta 2003). Damit sind sie stark in den nationalen Gesellschaften verwurzelt.

Insofern überrascht es nicht, dass die Proteste immer noch in den Mitgliedstaaten stattfinden und sich an nationale Akteure wenden, auch wenn europäische Politik den Anlass liefert (vgl. Imig/Tarrow 2003: 142). Die Organisation politischer Verantwortlichkeit im europäischen Mehrebenensystem, die Grenzen der europäischen Öffentlichkeit, die Besonderheiten des EU-Entscheidungsstils und ihre Einbettung in nationale Kontexte führen dazu, dass soziale Bewegungen in Sachen EU seltener auf Proteste als Mittel der politischen Partizipation zurückgreifen als in den Mitgliedstaaten. Dennoch müssen die Proteste gegen die EU nicht von geringer Bedeutung sein. Sid Tarrow (2001: 243-249) und Donatella della Porta (2003: 18) erachten die Entstehung europäischer Politiknetzwerke und die Proteste von sozialen Bewegungen gegen die EU als wichtige Komponenten in der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, die zur politischen Integration in der Union beitragen, gerade weil sie nicht mit einem „permissiven Konsens“ (Lindberg/Scheingold 1970) oder mit genereller politischer Unterstützung gleich zu setzen sind, sondern eine kontroverse gesellschaftliche Diskussion über die europäische Integration befördern.

4 Werte, Konfliktlinien und Muster europäischer Interessenvermittlung

4.1 Interessen, Werte und Konfliktlinien

Das Studium sozialer Bewegungen und politischer Proteste verweist bereits darauf, dass nicht mehr nur die reine Interessenverfolgung im Mittelpunkt der Analysen steht, sondern auch wertrationales Handeln größere Aufmerksamkeit erfährt. In dieser Hinsicht hat die schlichte Unterscheidung von privaten und öffentlichen Interessen und die entsprechende Zuordnung von kalkulierbarem Eigennutz und Gemeinwohlorientierung zwar auch in der europäischen Politik einen hohen Plausibilitätswert, aber wie in den nationalen Interessensystemen ist die Wirklichkeit komplexer. Selbst in den frühen Zeiten der europäischen Marktintegration ging es nicht immer nur um partikulare Interessen, sondern auch um ordnungspolitische Weichenstellungen. Zum einen gilt nach wie vor, dass die unmittelbaren Vor- und Nachteile einer EG-Maßnahme positive und negative Erwartungen von Interessengruppen prägen.³⁶ Zahlreiche Studien haben unterstrichen, dass die Interessen von Firmen und Wirtschaftsverbänden an diesen Maßnahmen in hohem Maße durch national-sektorielle Strukturen und außenwirtschaftliche Verflechtungen geprägt werden (vgl. Camerra-Rowe 1994; Moravcsik 1998; Platzer 1984). Zum anderen sind aber bei vielen ordnungspolitischen Grundsatzentscheidungen – wie etwa die Öffnung einer Branche für den europäischen Wettbewerb – die lang- und mittelfristigen Auswirkungen auf die eigene Wettbewerbslage nicht mit Eindeutigkeit vorherzusehen. Wirtschaftspolitische Leitideen wie Liberalisierung und Deregulierung, welche grundsätzliche Einschätzungen über Wirkungsmechanismen und die normative Angemessenheit einer Politik beinhalten, werden dann zu wichtigen Orientierungsgrößen. Darüber hinaus haben Wirtschaftsakteure auch zu rein politischen Integrationsentscheidungen Stellung genommen und beispielsweise die einzelnen Etappen der Erweiterung unter nicht-ökonomischen Gesichtspunkten bewertet. So lässt sich als These formulieren, dass mit einer Entwicklung der EU zu einem vollwertigen politischen System Interessenvertreter aller *Couleur* in einen stärker normativ orientierten Diskurs integriert werden, bei dem es nicht nur um die Effizienz und Vorteilhaftigkeit, sondern auch um die Angemessenheit und Legitimität einer Maßnahme geht.

Im Gegensatz zu den Wirtschaftsverbänden wird von Gewerkschaften durchaus erwartet, dass sie neben partikularen Interessen auch gemeinsame Werte verfolgen (vgl. Haas 1958: 387). In den Zeiten, in denen sie sich auf europäischer Ebene in sozialistischen, kommunistischen und christlichen Richtungsgewerkschaften organisiert hatten, war die ideelle Ausrichtung augenfällig. Aber auch nach dem Zusammenschluss zu einem parteipolitisch übergreifenden Verband (EGB) ist ihre gleichzeitige Ausrichtung auf Nutzen und Werte offenkundig. Bereits die Tatsache, dass sie die soziale Frage zu ihrer zentralen Aufgabe gemacht haben, ist Ausdruck einer bestimmten Werthaltung

36 Eindrücklich hierzu bereits Haas 1958: 186, 353.

und ihrer Verankerung im Konflikt zwischen Kapital und Arbeit. Allerdings tragen ihre gemeinsamen Werte und ihr gemeinsames Interesse am Ausbau des Wohlfahrtsstaates auf europäischer Ebene kaum zur Kohäsion und Überwindung nationaler Interessenkonflikte bei. Das Bekenntnis zur „grenzenlosen Solidarität“ der Arbeiterbewegung wird immer wieder durch nationale Alleingänge in Frage gestellt, bei denen sektorspezifische Koalitionen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften geschlossen werden (vgl. Ebbinghaus/Visser 1994: 233-234). Dies zeigte sich in der Gründungsphase der EGKS (siehe Haas 1958: Kap. 6) ebenso wie bei zahlreichen wirtschafts- und sozialpolitischen Initiativen der Gegenwart. Wettbewerbsinteressen der eigenen Industrie und Machtkämpfe zwischen den Gewerkschaften behindern auch heute noch ihre europäische Handlungsfähigkeit (z.B. Branch 2002: 304). Auch die Initiativen zur Stärkung der sozialen Dimension in der EU und zur Aufwertung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Sozialen Dialog haben nicht die Gewerkschaftsverbände initiiert, sondern wurden von der Kommission an sie herangetragen.

Viele EU-Studien unterscheiden sich darin, ob sie die *Handlungsmotive der Akteure* als *interessengeleitet* oder als *wertgebunden* betrachten. Dies ist nicht nur eine empirische Frage, sondern reflektiert unterschiedliche theoretische Konzeptionen europäischer Entscheidungsprozesse. Die erste Sichtweise hat eine lange Tradition in der EU-Forschung und ist vor allem in jenen Studien präsent, die die EU als Regulierungsstaat konzeptualisieren (vgl. Majone 1996). In diesem Band verleiht Pieter Bouwen der Auffassung Ausdruck, dass politische Prozesse in der EU sich vornehmlich als Verfolgung von *Eigeninteressen* und als *Tausch* von knappen Ressourcen charakterisieren lassen. Nach dem Diktum von Giandomenico Majone (1989: 163), dass das Angebot an europäischer Regulierung eine eigene Nachfrage nach Expertise generiert, befriedigen die EU Institutionen ihren Informationsbedarf u.a. durch die Konsultation von Interessenorganisationen (Eising/Kohler-Koch 1994: 192-193). Auch die Einbindung von Verbänden in die Implementation europäischer Politik soll ihnen Steuerungsressourcen verschaffen, die sie nicht intern erzeugen können (vgl. Averyt 1975: 959). Damit genießen jene Organisationen den besten Zugang zu den EU-Institutionen – und wohl auch den stärksten Einfluss auf EU-Maßnahmen –, welche die am stärksten nachgefragten und knappsten Ressourcen besitzen. Pieter Bouwen (in diesem Band) hebt in dieser Hinsicht das Wissen von Verbänden um die Interessen und Betroffenheit ihrer Mitglieder und das Wissen von Firmen um marktliche und technische Entwicklungen hervor.

Diana Schuman, Nils Bandelow und Ulrich Widmaier heben in ihrem Beitrag hervor, dass die Ressourcenabhängigkeit der europäischen Institutionen – insbesondere der Kommission – nicht nur eine Frage der Expertise, sondern auch der rechtlichen Kompetenzen und formalen Entscheidungsbefugnisse ist. Je größer ihre Befugnis zur autonomen und rechtlich bindenden Entscheidung, desto weniger seien sie auf die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren angewiesen. Darüber hinaus gehen die Autoren der interessanten Frage nach, ob die Kommission große formale Befugnisse in einem Politikfeld – z.B. der Wettbewerbspolitik – dazu nutzt, um gesellschaftliche Akteure zu

Zugeständnissen in einem anderen Politikfeld zu bewegen, in dem sie über geringere Kompetenzen verfügt.

In diesen Analysen steht das Zusammenspiel von staatlichen und privaten Akteuren, die jenseits der breiten Öffentlichkeit ihre Interessen verfolgen, im Mittelpunkt. Das Tauschgut ist Expertise, denn die EU-Institutionen sind i.d.R. um einvernehmliche Regelungen bemüht und bestrebt, ihre eigene Position mit guten Argumenten als allgemein vorteilhaft darzustellen (Hayes-Renshaw/Wallace 1997; Katzenstein 1997; Kohler-Koch 1999; Grande 2000). Bleibt es bei unvereinbaren Positionen, so ist der naheliegende Ausweg, dass die entsprechenden Dossiers abgespeckt, vertagt oder ganz von der Tagesordnung genommen werden. Blockaden können aber auch durch Koppelgeschäfte, Ausgleichszahlungen oder Kompensationen über Zeit zustande kommen (vgl. allgemein Scharpf 1997). Die Orientierung an fachlichen Kriterien, die Differenzierung und Sequenzialisierung von Entscheidungsprozessen sowie Lernprozesse der Beteiligten können ebenfalls dazu beitragen, dass die beteiligten Akteure Problemlösungen finden, die nicht unbedingt den kleinsten gemeinsamen Nenner repräsentieren (Benz 1998; Eising 2000).

In jüngeren Jahren nimmt die Zahl der Analysen zu, welche diese Begrenzung europäischer Politik auf durch Interessen geprägte *Tauschgeschäfte als problematische Einführung* einstufen. Erstens hat die bereits präsentierte Forschung über soziale Bewegungen die stärkere Politisierung europäischer Maßnahmen aufgezeigt. Zweitens wird die EU inzwischen als politischer Raum gesehen, der durch grundlegende Konfliktlinien strukturiert wird. Drittens wird die Bedeutung von Werten in europäischen Politiknetzwerken stärker in den Blick genommen. Die zunehmende Politisierung der EU ist an der lebhaften Diskussion über die Legitimität europäischen Regierens und an den ersten Manifestationen politischen Protestes abzulesen. Auch wenn die Annahme plausibel ist, dass diese Politisierung auch auf die Interessenvermittlung bei konkreten Regulierungsmaßnahmen übergreift, können hierzu bisher nur vorsichtige Aussagen getroffen werden. Es gibt nur wenige empirische Studien, die Aufschluss über die Art und Intensität der Verknüpfung beider Bereiche geben können.

Ein erster Schritt ist die Analyse der *politischen Konfliktlinien* im europäischen politischen Raum. Die Frage nach der Übertragbarkeit der in den EU-Mitgliedstaaten dominanten Konfliktlinien – wie jene zwischen linker und rechter Politik – auf die Dimensionen des politischen Raumes der EU hat unterschiedliche Antworten gefunden. Untersucht wurde beispielsweise, in welchem Verhältnis die „Links-Rechts“-Achse, die Achse „Alte Politik-Neue Politik“ und die Achse „Integration-Autonomie“ zueinander stehen (vgl. Steenbergen/Marks 2002). Nach den vorliegenden empirischen Ergebnissen ist der politische Raum der EU durch die Konfliktlinie „EU-Integration – nationale Autonomie“ und den durch die Links – Rechts-Achse ausgedrückten sozio-ökonomischen Widerspruch zweidimensional strukturiert. Dabei sind diese Dimensionen offensichtlich nicht unabhängig voneinander, sondern die Links-Rechts Achse überlagert teilweise die europäisch-nationale Achse (vgl. Gabel/Anderson 2002).

Dieser zweidimensionale politische Raum gibt breite politische Meinungsströmungen wieder und wurde methodisch aus EUROBAROMETER-Befragungen der Bürger in den Mitgliedstaaten gewonnen. Die Frage ist nun, ob aus den Verteilungen dieser Einstellungen und Präferenzen überhaupt auf politische Konfliktlinien geschlossen werden kann, die in der europäischen Interessenpolitik von Bedeutung sind. Die Tatsache, dass soziale Bewegungen ihren Protest gegen die EU vornehmlich in den Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringen, hat beispielsweise Doug Imig und Sid Tarrow zu der Aussage veranlasst, die politischen Prozesse auf EU-Ebene seien von jenen auf der nationalen Ebene weitgehend abgekoppelt. Sie leiten daraus äußerst negative Konsequenzen für die Rolle diffuser europäischer Interessenorganisationen als intermediäre Instanzen ab: „the differentiation between contentious politics at the periphery and lobbying and expertise at the center will isolate Brussels-based public interest groups from those they claim to serve (...) their disarticulation from domestic political struggle is unlikely to advance the formation of European collective actors“ (Imig/Tarrow 2001b: 21).

Auf der Grundlage anderer Studien kann man diese Abkopplungsthese in Frage stellen (Balme *et al.* 2002). In dem hier vorliegenden Band vertreten Jan Beyers und Bart Kerremans die Ansicht, dass die europäischen *Politiknetzwerke* zunehmend *wertgebunden* sind. Ihrer Ansicht werden immer mehr Akteure – wie Parteien oder soziale Bewegungen – in die EU-Politik involviert, die starke normative Orientierungen haben, welche sich eben nicht auf materielle Interessen reduzieren lassen. Sie werfen den Analysen regulatoriver Politik deshalb vor, das „Politische“ in der EU-Politik außer acht zu lassen und dem Druck von Wählern, Koalitionspartnern und Medien zu wenig Beachtung zu schenken. Sie entwerfen das Gegenbild einer politisch geteilten EU, in der politische Makler auf der Führungsebene der EU-Institutionen – wie die Mitglieder des Europäischen Parlaments, des Rates oder die Kommissare und ihre Kabinette – zwischen gegnerischen Blöcken zu vermitteln suchen. Als gegnerische Koalitionen identifizieren sie die Repräsentanten von sozialen und Umweltinteressen auf der einen Seite und von wirtschaftlichen Interessen auf der anderen Seite. Ihrer Ansicht nach weisen diese Blöcke fundamental unterschiedliche ideologische Sichtweisen auf, zwischen denen die staatlichen Akteure vermitteln müssen, weil es kaum einmal einen direkten Informationsaustausch zwischen den Blöcken gebe. Gerade die Sozial- und Umweltgruppen lieferten nicht nur technische Expertise, sondern beanspruchten auch, große Teile der Gesellschaft zu vertreten und damit dem EU-Prozess eine stärkere Legitimität verleihen zu können. Ihre Fähigkeit zur öffentlichen Politisierung sei von erheblicher Bedeutung für die Funktion der EU-Politiknetzwerke als Kanäle, durch die wertgebundene Debatten fließen und in denen öffentliche Belange präsentiert werden.

Neben der Kommission leistet seit einigen Jahren der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) einen wesentlichen Beitrag zur Politisierung des europäischen Willensbildungsprozesses und trägt durch die gezielte Einbindung der „organisierten Zivilgesellschaft“ aktiv zur vertikalen wie horizontalen Vernetzung der Interessen bei. Der WSA hat dabei schrittweise einen Wandel in seinem Selbstverständnis vollzogen und

versteht sich zunehmend als Mediator und Förderer der europäischen Zivilgesellschaft (WSA 2000 und 2003).

Insgesamt ist unser Wissen um diesen Aspekt der europäischen Interessenvermittlung begrenzt. Dies hat mehrere Gründe: Zum einen haben die meisten Studien die Interessen der Akteure in den Mittelpunkt gestellt. Zum anderen sind diejenigen Akteure, denen üblicherweise eine stärkere Wertorientierung attestiert wird, nämlich die Vertreter allgemeiner Interessen, erst spät auf europäischer Ebene aktiv geworden. Dann sind die kausalen Verknüpfungen zwischen den Einstellungen der Unionsbürger und den EU-Entscheidungsprozessen nicht klar. Schließlich fällt es in empirischen Studien oft schwer, Akteuren eigennütziges oder wertorientiertes Verhalten zuzuschreiben, nicht nur weil sie ihre Interessen häufig mit sachlichen und gemeinwohlorientierten Argumenten verfolgen (vgl. Vobruba 1992), sondern auch weil beides manchmal schwer zu trennen ist: Beispielsweise kann der erfolgreiche Einsatz der Frauenbewegung für die Verankerung einer europäischen Gleichstellungspolitik in Form des *gender mainstreaming* im Amsterdamer Vertrag (Helfferich/Kolb 2001) als Ausdruck sozialer Gerechtigkeitserwägungen oder auch als Verfolgung materieller Vorteile für die eigene Klientel interpretiert werden.

4.2 Die Muster der europäischen Interessenvermittlung

Die Suche nach typischen *Mustern der europäischen Interessenvermittlung* orientiert sich an den theoretischen Vorgaben der vergleichenden Politikforschung. Die Typologie– Pluralismus, Korporatismus, Etatismus, Netzwerke – baut zwar im wesentlichen auf Unterschieden in der Akteurskonstellation und Entscheidungsorganisation auf, enthält implizit aber auch Aussagen über die handlungsleitenden Interessen und Wertvorstellungen. Der Pluralismus hebt die Verfolgung kurzfristiger Eigeninteressen hervor. Der Neokorporatismus betont langfristige Eigeninteressen und die Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Verhandlungspartnern. Der Etatismus rückt *das* nationale Interesse bzw. *das* Unionsinteresse staatlicher Akteure in den Mittelpunkt. Die Netzwerkanalyse stellt die Eigeninteressen von Akteuren in den Kontext von Verhandlungen um funktionale Problemlösungen.

Die Pionierstudie von William Averyt in der Mitte der 1970er Jahre hat zunächst das von Joseph LaPalombara anhand Italiens entwickelte *clientela* Konzept für die europäische Integration fruchtbar zu machen gesucht. Dies ist deswegen einsichtig, weil das Konzept die Beziehungen zwischen der (europäischen) Bürokratie und Interessenorganisationen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückt. *Clientela* Beziehungen sind dauerhaft, formalisiert und stärken die Positionen der Interessenorganisationen und der Bürokratie. Eine *clientela*-Beziehung bildet sich dann, wenn „an interest group ... succeeds in becoming, in the eyes of a given administrative agency, the natural expression and representative of a given social sector which, in turn, constitutes the natural target or reference point for the activity of the administrative agency“ (La Palombara 1964: 262, zitiert nach Averyt 1975: 956).

Averyt kam in seiner Studie des Agrarsektors, der aufgrund der europäischen Regulierungsintensität und der herausgehobenen Rolle COPAs³⁷ unter den europäischen Verbänden der 1970er Jahre durchaus als ‚most likely case‘ (Eckstein 1992) für die Herausbildung solcher Beziehungen angesehen werden kann, zum Ergebnis, dass *clientela* Beziehungen auf europäischer Ebene nicht ausfindig zu machen seien. Erstens erfolgten die wichtigsten Kontakte zwischen europäischen Institutionen und Interessenorganisationen nicht in den formalen Kanälen des Ausschusswesens sondern seien informaler Natur (1975: 964). Zweitens sei selbst COPA, der organisatorisch stark entwickelte Verband der europäischen Agrarwirtschaft, von den für den Sektor zentralen Preisverhandlungen ausgeschlossen und diese verliefen nicht immer zu seinem Vorteil. Drittens konsultiere die Kommission Interessengruppen durchaus selektiv. Schließlich sei sie anders als viele nationale Landwirtschaftsministerien, die mehr oder weniger explizit als Klientelministerien gegründet worden seien, relativ frei darin, auch unabhängig von Interessengruppen ein gemeinschaftliches Interesse zu definieren (1975: 965; vgl. Wolf, in diesem Band).

Seine Befunde nehmen bereits die späteren Einschätzungen vorweg, dass sich auf europäischer Ebene keine korporatistischen Muster der Interessenvermittlung herausbilden werden, die ja ebenfalls auf dauerhaften und häufig formalisierten Beziehungen zwischen staatlichen Institutionen und umfassenden Interessenorganisationen mit einem Repräsentationsmonopol basieren. In ihrem viel zitierten Artikel kommen Schmitter und Streeck zu dem Schluss, dass auf europäischer Ebene eher pluralistische Muster der Interessenvermittlung zu erwarten seien als korporatistische Praktiken (1991). Vivien Schmidt hat dies in ihrer Analyse weitgehend bestätigt. Sie charakterisiert in einer etwas anderen Konzeptualisierung als Schmitter und Streeck die EU Muster der Interessenvermittlung als quasi-pluralistisch (1999). Andere Studien betrachten sie als elitär-pluralistisch, beschränken ihre Untersuchung aber weitgehend auf die Einbindung von Großunternehmen (Coen 1997, 1998; Cowles 2001). Wir selbst haben sie als netzwerkartig bezeichnet (Kohler-Koch/Eising 1999; vgl. Ansell 2000), um den Mehrebenencharakter europäischer Politik zu unterstreichen.

All diese Studien gehen davon aus, dass sich EU-weite Muster der Interessenvermittlung herausbilden. Demgegenüber betonen Policy-Analysen zumeist die institutionelle Segmentierung der EU und die Eigenlogik der *Politikbereiche* (zum Folgenden vgl. Eising/Kohler-Koch 1994: 185-190). Beide Strukturelemente gelten als schwer zu überwindende Hindernisse für die Entstehung systemweiter Muster der Interessenvermittlung. Die bereichsspezifische Organisation der Willensbildung trägt zur Entwicklung und Verstetigung politikfeldspezifischer Muster der Interessenvermittlung bei und wird noch verstärkt dadurch, dass Entscheidungsverfahren zwischen den Politikfeldern variieren. Im Unterschied zu nationalen Demokratien gibt es auch keine Vereinheitlichung durch parteipolitische Ausrichtungen oder durch eine – für das französische Sys-

37 Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'UE.

tem so charakteristische - einheitliche Rekrutierungs- und Ausbildungspolitik. Alle diese Faktoren wirken der Entstehung von EU-weiten Mustern der Interessenvermittlung entgegen.

Überwiegend wird die EU deshalb als sektoriell aufgespaltetes System betrachtet, dessen institutionelle und verbandliche Segmentierung sich wechselseitig verstärken. Daraus hat Gerda Falkner (2000: 112; vgl. Greenwood/Ronit 1994: 35) den Schluss gezogen, dass die Meso-Ebene, d.h. sektorale Politiknetzwerke die optimale Untersuchungsebene sind. Der Beitrag von Konstantin Baltz, Thomas König und Gerald Schneider (in diesem Band), der einzelne nationale Entscheidungsprozesse als Untersuchungseinheiten betrachtet, geht noch weiter und zeigt auf, dass Muster der Interessenvermittlung selbst innerhalb ein- und desselben Politikfeldes variieren können. Diese Ausdifferenzierungen bringen einen Erkenntnisgewinn, blenden aber andere Phänomene aus der Beobachtung aus, die das Bild der Segmentierung relativieren. Dazu zählt, dass mit der institutionellen Fortentwicklung die Entscheidungsverfahren in der EU im letzten Jahrzehnt stark in Bewegung geraten sind und Politikfeld übergreifende Veränderungen zu beobachten sind. Ferner ist zu berücksichtigen, dass das Führungspersonal der in Brüssel vertretenen Interessengruppen zahlenmäßig ebenso überschaubar ist wie das Verwaltungspersonal in den EU-Institutionen und dass viele Interessengruppen in mehreren Politikfeldern aktiv sind. Diese Akteure begegnen sich also zu vielerlei Anlässen immer wieder. Christian Lahusen und Claudia Jauß (2001: 175) haben deshalb festgestellt, dass sich „eine Art Gemeinschaft herausgebildet (hat), die sich über die Akteursgruppierungen hinweg erstreckt“.

So ist nicht eindeutig geklärt, ob sich EU-weite Muster der Interessenvermittlung herausgebildet haben oder ob die Unterschiede zwischen verschiedenen Politikfeldern so groß sind, dass sinnvoller Weise nur bereichsspezifische Muster aufgedeckt werden können. Unterschiedliche Aussagen dazu resultieren in vielen Fällen auch aus dem typologischen Vorgehen und aus unterschiedlichen Untersuchungsdesigns: Sie reflektieren ein unterschiedliches Verständnis von Begriffen bzw. eine abweichende Wahl von Untersuchungskriterien. Soweit generalisierbare Aussagen gewagt werden, besteht ein vorsichtiger Konsens darüber, dass eher pluralistische oder netzwerkartige Beziehungen vorherrschen denn etatistische oder korporatistische Muster.

5 Interessenvermittlung im europäischen Mehrebenensystem

5.1 Interessenvermittlung im Mehrebenensystem

Die Bezeichnung der EU als Mehrebenensystem hebt ein wichtiges Strukturmerkmal hervor. Im Gegensatz zum Neofunktionalismus, der die Zentralisierung staatlicher Autorität auf EU-Ebene prognostizierte und zum Intergouvernementalismus, der ihren Verbleib bei den nationalen Institutionen hervor hebt, betont die Mehrebenenperspektive, dass staatliche Autorität sich in der EU auf verschiedene Ebenen verteilt (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Marks/Hooghe 2001; Benz 1998) – wenigstens auf die europäische und die nationale Ebene und ggf. auch auf die regionale und lokale Ebene. Zwar wird übereinstimmend Integration mit einer fortschreitenden Übertragung von Zuständigkeiten auf die Union und mit dem Ausbau der EU-Institutionen gleichgesetzt (vgl. Lindberg 1971: 40), doch damit wandert die politische Verantwortlichkeit keineswegs aus dem nationalen Bereich aus. Dafür sind zwei Bedingungen ausschlaggebend: Zum einen gibt es in der Mehrzahl der Politikfelder – von wenigen Bereichen abgesehen – eine geteilte Verantwortung nationaler und europäischer Institutionen für die EU-Politik. Aus diesem Grund besteht generell ein hoher Bedarf an Kooperation und Koordination zwischen den Ebenen. Zum anderen sind die nationalen Exekutiven als Mitglieder des Rats und des Europäischen Rats wesentliche Entscheidungsträger und überdies für die Implementation zuständig. Letzteres ist bedeutsam, weil es bei der Umsetzung europäischer Richtlinien teils erhebliche Gestaltungsspielräume gibt, sodass die Interessenpolitik auf nationaler Ebene fortgesetzt wird. Wenn national unterschiedliche Umsetzungen zu Marktverzerrungen führen, kann die Auseinandersetzung durch Benachrichtigung der Kommission und Klagen vor dem EuGH erneut auf die europäische Ebene gehoben werden (vgl. Wolf, in diesem Band).

Ganz anders sind die Kräfteverhältnisse gelagert, wenn es um die Erlangung politischer Machtpositionen geht. Der Wettbewerb um die Regierungsgewalt findet ausschließlich in den Mitgliedstaaten statt und strahlt von dort, mit Ausnahme der Besetzung der Arbeitsebene in der supranationalen Bürokratie, auf die Zusammensetzung der EU-Organen aus. Die politische Integration Europas hatte bisher keinen nennenswerten Einfluss auf die gesellschaftlichen Konfliktlinien in den Mitgliedstaaten oder auf die Konstellation der nationalen Parteiensysteme (Mair 2000). Nationale Wahlkämpfe sind von europäischen Themen wenig berührt und die Rekrutierung des nationalen Führungspersonals ist unabhängig von der europäischen Politik. Auch die europäischen Parteien haben keinen Anteil an den parteipolitischen Auseinandersetzungen in den Mitgliedstaaten. Im Gegenteil: Der nationale Parteienwettbewerb bestimmt weitgehend den Ausgang der Europawahlen (Reif/Schmitt 1980; Hix 2003: 169-173). Die Mitgliedstaaten sind somit für Interessengruppen immer noch eine bedeutende politische Arena. Die zentralen Adressaten für ihre Forderungen sind – wie auf EU-Ebene – die Exekutiven. Weitaus seltener suchen sie den Kontakt zu den Parlamenten oder Parteien, selbst

wenn parteipolitische Ausrichtungen die Weichen für fachpolitische Entscheidungen in höherem Maße als auf EU-Ebene stellen und deshalb die Mobilisierung der Öffentlichkeit hier eine größere Rolle spielt als auf europäischer Ebene (siehe Abschnitt 1.3.3).

Diese drei Charakteristika der europäischen Mehrebenenstruktur, nämlich die Verteilung staatlicher Kompetenzen auf mehrere Ebenen, die gewichtige Rolle nationaler Entscheidungsträger bei der Formulierung und Implementation europäischer Politik und die Bedeutung des nationalen Machtwettbewerbs sind für die Organisation und Strategien gesellschaftlicher Interessen von großer Relevanz. Etliche Autoren unterstreichen, dass das Mehrebenengefüge Interessengruppen eine Vielzahl von Anlaufstellen eröffnet (z.B. Andersen/Eliassen 1991: 185; Pollack 1997: 576-577). Prinzipiell steht es Interessengruppen auf jeder Ebene frei, ihre Interessen gegenüber staatlichen Institutionen auf allen Ebenen geltend zu machen (Constantelos 1996: 30). Etliche Autoren folgern deshalb aus der staatlichen Kompetenzverteilung und -verflechtung im Mehrebenengefüge, dass Interessengruppen eine „duale Strategie“ einschlagen und ihre Interessen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene vertreten (Andersen/Eliassen 1991: 181-182; Kohler-Koch 1997: 3; Mazey/Richardson 2002: 135). Allerdings zeigen die Studien in diesem Band, dass europäische und nationale Akteure nicht auf jeder Ebene gleichermaßen präsent sind. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Zum einen ist die Verortung der Akteure in ihren Handlungsebenen bedeutsam, zum anderen sind auch für die Handlungsfähigkeit im Mehrebenensystem organisatorische Eigenschaften und Interessendomänen wichtig.

Im europäischen Mehrebenensystem sind die nationalen Gruppierungen unmittelbar mit den Verhältnissen ihrer nationalen Mitgliedschaft und den politischen Systembedingungen des jeweiligen Mitgliedstaates konfrontiert, müssen gleichzeitig aber der Einflusslogik im EU-System Rechnung tragen. Für sie ist die Interessenvertretung auf europäischer Ebene eine gewichtige zusätzliche Aufgabe. Um sie auszufüllen, stehen ihnen bekanntlich verschiedene Optionen zur Verfügung: Sie treten EU-Verbänden bei, die ihre Interessen gegenüber den EU-Institutionen vertreten. Sie vertreten ihre Interessen selbst oder/und koordinieren Aktivitäten ihrer Mitglieder gegenüber den EU-Institutionen. Sie tun dies gegenüber nationalen Institutionen, die als ihre Fürsprecher auf EU-Ebene agieren. Sie schließen informale Koalitionen mit anderen privaten Akteuren oder aber sie engagieren professionelle Interessenvertreter.

Empirische Studien über nationale Wirtschaftsverbände haben nachgewiesen, dass diese Möglichkeiten in unterschiedlichem Maße genutzt werden. Für die meisten nationalen Verbände sind die nationalen Institutionen weiterhin sehr wichtige Anlaufstellen, wenn es um die Vertretung ihrer EU-spezifischen Interessen geht. Da sie mit ihren Ressourcen haushalten müssen, setzen sie auf EU-Ebene zunächst auf ihre Mitgliedschaft in den zuständigen EU-Verbänden (Bennett 1997: 74; vgl. Coen 1998: 85-87); sodass man von einer ausgeprägten Arbeitsteilung zwischen den Ebenen sprechen kann. Sie werden dort allerdings selbst gegenüber den EU-Institutionen aktiv, wenn die Vertretung ihrer Interessen durch einen EU-Verband unmöglich oder unzureichend ist. Die anderen Op-

tionen werden von den nationalen Verbänden weniger häufig genutzt oder als weniger bedeutsam eingestuft. Nur ein begrenzter Teil von ihnen unterhält also intensive Beziehungen zu nationalen *und* europäischen Institutionen (Eising, in diesem Band). Diese Arbeitsteilung scheint noch stärker auf diffuse Interessen zuzutreffen, denn nach Einschätzung von Doug Imig und Sid Tarrow (siehe Abschnitt 1.3.2) agieren deren europäische Verbände weitgehend abgekoppelt von ihren nationalen Mitgliedern (vgl. Warleigh 2001: 635). Der Grund ist, dass die europäischen und nationalen Entscheidungsmuster sich erheblich unterscheiden und nationale Entscheidungsträger empfindlicher auf öffentlichkeitswirksame Gruppenaktivitäten reagieren.

Bezüglich der Bereitschaft und der Fähigkeit, die Aktivitäten auf beiden Aktionsfeldern neu zu gewichten, gibt es widersprüchliche Einschätzungen und Befunde (vgl. Beyers 2002: 35). Die *Einbettung in die nationalen Kontexte* gilt zwar als wichtige Größe, ihre Wirkung ist aber umstritten und aus guten Gründen kann man zu gegenteiligen Erwartungen kommen. Es ist plausibel, einen negativen Zusammenhang zwischen nationaler Einbettung und europäischen Aktivitäten anzunehmen (*Beharrungsthese*): Je enger und besser die Beziehungen zu nationalen Institutionen, um so weniger werden nationale Interessen geneigt oder genötigt sein, auf EU-Ebene zu agieren. Demnach ist ihre völlige Umstellung auf die Handlungsbedingungen im europäischen System nicht zu erwarten, weil sie weiterhin in ihrer heimischen Umwelt verankert sind und dort der Hauptakzent ihrer Arbeit liegt. Umgekehrt wird postuliert: Je loser und schlechter die Beziehungen zu nationalen Institutionen, umso eher werden nationale Interessen auf EU-Ebene agieren (*Kompensationsthese*).³⁸ Andererseits lässt sich auch ein positiver Zusammenhang zwischen nationaler Einbindung und europäischen Aktivitäten konstruieren (*Verstärkungsthese*): Ein häufigerer Zugang zu den nationalen Institutionen vermittelt den nationalen Gruppen einen besseren Informationsstand über europäische Politik und befähigt sie deshalb eher dazu, ihre Interessen auf EU-Ebene zu vertreten. Eingeeübte Verhandlungsroutinen und institutionalisierte Beziehungen können auch den Zugang zu den EU-Institutionen verbessern (Eising, in diesem Band). Umgekehrt stärken ihre Aktivitäten auf europäischer Ebene und ihr Zugang zu den EU-Institutionen wiederum ihre Position in den nationalen Politiknetzen.

Die Neofunktionalisten schließlich haben, unabhängig vom Grad der nationalen Einbindung, generell erwartet, dass nationale Akteure sich mehr zu den europäischen Institutionen orientieren würden, um so ihre Interessen effektiver zu realisieren (*Integrationsthese*). Sie haben daraus auf die allmähliche Loslösung nationaler Interessengruppen aus ihren angestammten Beziehungen und Koalitionsmustern auf nationaler Ebene geschlossen (vgl. Eising 2004): Die Koalitionen mit politischen Institutionen und Interessenorganisationen auf der europäischen Ebene lassen "their erstwhile ties with national

38 Die Kosmetikrichtlinie ist ein aufschlussreicher Fall, weil es hier einem nationalen Verband, der *British Union for the Abolition of Vivisection*, gelang, als treibende Kraft einer europäischen Kampagne den Widerstand der eigenen Regierung zu überspielen (Fisher 1994).

friends undergo deterioration” (Haas 1968: 313), führen also zur nationalen Desintegration.

Für alle vier Thesen lassen sich in der Literatur Belege finden, die sich auf (vergleichende) Fallstudien oder illustrative Evidenz stützen. Die Studien in diesem Band erlauben nun eine genauere Einschätzung der Reichweite dieser Aussagen und der Bedingungen, unter denen sie zutreffen. Rainer Eising zeigt in seinem Beitrag über Wirtschaftsverbände und Großunternehmen, dass die wenigsten nationalen Akteure in der Lage sind, eine geringe Einbindung in die nationale Politik auf europäischer Ebene zu kompensieren, was die Reichweite der *Kompensationsthese* auf Einzelfälle begrenzt. Dagegen verharren etwa 31% der nationalen Verbände in den Mitgliedstaaten, ohne regelmäßig den Zugang zu den EU-Institutionen zu suchen. Die *Beharrungsthese* gilt also für einen erheblichen Teil der nationalen Gruppen. Schließlich haben sich knapp 22% der nationalen Verbände zu Mehrebenenspielern entwickelt, die enge Beziehungen auf nationaler und europäischer Ebene unterhalten. Auf sie und auf diejenigen nationalen Verbände (ca. 44%), die auf beiden Ebenen nur sehr geringfügig in die Politiknetzwerke eingebunden sind, trifft die *Verstärkungsthese* zu. Dass die Strategien der nationalen Verbände im Mehrebenensystem so stark variieren und ein großer Teil von ihnen sich nicht aus den etablierten Beziehungen auf nationaler Ebene löst, spricht gegen die generelle Geltung der *Integrationsthese*. In der Tat muss ein Ausbau europäischer Aktivitäten nicht zwangsläufig eine Einschränkung der Beziehungen auf nationaler Ebene nach sich ziehen. Europäische Integration kann diese Beziehungen sogar stärken (siehe Benz 1998):³⁹ Gemeinsame Unsicherheiten über die Inhalte europäischer Politik können den Informationsaustausch und die Interessenkoalitionen zwischen Verbänden und Verwaltung verstärken. Solche Unterschiede führen zur Frage, welche *Bedingungen für eine enge Einbindung auf beiden Ebenen* sorgen bzw. gegen sie sprechen.

Hier heben verschiedene Analysen – wie schon für die Euroverbände – die Bedeutung verbandlicher Interessendomänen und – weitaus stärker als für die Euroverbände – die Relevanz von Ressourcen hervor, aber auch die Fähigkeit zur Koalitionsbildung in EU-Politiknetzwerken wird unterstrichen. Konstantin Baltz, Thomas König und Gerald Schneider (in diesem Band) weisen nach, dass unter den Interessengruppen vornehmlich jene, die *spezifische* Produzenten- und Verbraucherinteressen vertreten, einen nennenswerten Einfluss auf die nationalen Positionen auszuüben vermögen. Die „Spezifität“ im Unterschied zu „Diffusität“ der Interessen ist für sie das ausschlaggebende Unterscheidungsmerkmal. Selbst wenn ihre Untersuchung sich auf die nationale Ebene konzentriert, lässt sich dieses Ergebnis auf die Interessenpolitik im Mehrebenensystem übertragen. Andere Analysen verweisen auf ein anderes gemeinsames Merkmal, nämlich die materiellen *Ressourcen* der Akteure (z.B. Camerra-Rowe 1994; Coen 1998; Eising/Kohler-Koch 1994). So haben die erfolgreichen Mehrebenenspieler, seien sie Un-

39 Laut Niels Sidenius (1999: 181-182) intensivierten viele dänische Interessengruppen ihre Kontakte zu den nationalen Institutionen in Folge der europäischen Integration.

ternehmen oder Wirtschaftsverbände, signifikant mehr Ressourcen zur Verfügung als die anderen Akteure (Eising, in diesem Band). Dieter Wolf (in diesem Band), der seine Analyse auf die Phase der Implementation europäischer Politik konzentriert, unterstreicht die Fähigkeit nationaler Interessengruppen, die *Folgebereitschaft* ihrer Mitglieder oder Klientel zu beeinflussen. Je stärker die Kommission und die nationale Verwaltung auf ihre Unterstützung bei der Umsetzung europäischer Politik angewiesen sind, umso mehr Einfluss haben die Gruppen auf die Politikergebnisse. Pieter Bouwen (in diesem Band) stellt die Verfügungsgewalt der Interessenorganisationen über fachliche *Expertise* heraus, die die staatlichen Institutionen nachfragen.

Die Bedeutung der Ressourcenausstattung ergibt sich aus den Handlungsbedingungen des Mehrebenensystems. Die Präsenz auf nationaler und europäischer Ebene sowie die kontinuierliche Begleitung eines komplexen, die Ebenen übergreifenden Entscheidungsprozesses verlangt einen hohen Aufwand. Die Verknüpfung der nationalen und europäischen Verhandlungsarenen erfordert ein „*issue management*“ von großer Professionalität. Dies trifft auch die Euroverbände, die ihrerseits von der europäischen Ebene aus die Lobbyarbeit in den Mitgliedstaaten zu koordinieren versuchen. Im Vergleich zu den nationalen Organisationen sind sie zwar in der Regel mit weniger Mitteln ausgestattet, aber sie haben einen Vorsprung, wenn es um die transnationale Vernetzung und die Themen übergreifende Koalitionsbildung geht. Dies hat sich bei einigen Maßnahmen mit Querschnittcharakter erwiesen, die eine Vielfalt von Interessen berühren wie z.B. Regulierungen zum Umwelt- oder Verbraucherschutz (vgl. Geddes 2000; Webster 1998; Helfferich/Kolb 2001).

Schließlich ist auch die inhaltliche *Koalitionsfähigkeit* der Interessengruppen und von großer Bedeutung (vgl. die Beiträge von Schwarzer/Collignon; Bieling; Beyers/Kerremans), weil die europäischen Politiknetzwerke i.d.R. aus einer Vielzahl von Akteuren bestehen, sodass ein isoliertes Vorgehen nur geringe Erfolgsaussichten hat. Vorteilhaft ist die Koalitionsfähigkeit insbesondere mit Positionen in der Kommission, aber auch mit Fraktionen des Europäischen Parlaments und Mitgliedern des Rates.⁴⁰ Erfolgversprechend ist auch eine überzeugende inhaltliche Position, die Resonanz unter Gleichgesinnten erzeugen kann.⁴¹

Bisherige Studien über nationale Wirtschaftsverbände haben gezeigt, dass die Einbindung in das Mehrebenensystem die eingespielten *Beziehungen zu den Mitgliedern* empfindlich stören kann. Die transnationale Organisationsfähigkeit von Teilen der Mitgliedschaft und ihre Chance des direkten Zugangs zu den europäischen Institutionen gefährden den Zusammenhalt in den nationalen Verbänden. Insbesondere ihre Direkt-

40 Ein Beispiel ist GEODE, eine kleine Organisation von regionalen und lokalen Stromverteilern aus sechs EU-Mitgliedstaaten, die sich im Gegensatz zu vielen etablierten Stromversorgern frühzeitig für die Liberalisierung der Stromversorgung aussprach, und damit auf offene Ohren in den liberalisierungswilligen Generaldirektionen der Kommission stieß (vgl. Eising 2000: 207-212), die Unterstützung für ihre stark umstrittenen Pläne benötigte. Dass damit die Gefahr der Instrumentalisierung besteht, ist offenkundig.

41 Vgl. die Studie von Herbert Gottweis (1999) zur Koalitionsbildung in der Regulierung der Gentechnik.

mitgliedschaft in EU-Gruppen und ihre Niederlassung in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten stattet große Firmen mit zusätzlichen Handlungs- und *Exit*-Optionen aus, die ihre i.d.R. ohnehin bereits starke Position in nationalen Verbänden weiter verbessern. Auch die durch das Binnenmarktprogramm und die Internationalisierung der Märkte ausgelöste Öffnung für ausländische Firmen verändert die Mitgliederlogik vieler nationaler Verbände und kann dazu führen, dass angestammte Positionen in Frage gestellt werden. Europäische Politik hat insbesondere dann gravierende Konsequenzen für die Aufgaben und Funktionen der Verbände, wenn sie die Handlungsbedingungen der Mitgliedsfirmen durch Strukturreformen verändert. Dies war bei einer Reihe von Sektorliberalisierungen der Fall, die dann eine Restrukturierung der Verbandslandschaft nach sich gezogen haben (vgl. Eising 2000, Lehmkuhl 1999).

Es liegt im Eigeninteresse nationaler Verbände, unter den veränderten Umständen die eigene Leistungsfähigkeit zu erhalten und in den Euro-Verbänden keine Konkurrenz entstehen zu lassen. So haben sie in unterschiedlichem Maße ihre Kapazitäten zum EU-Lobbying ausgebaut (Lang/Grote, in diesem Band) wie etwa spezifische EU-Abteilungen und Sprachdienste eingerichtet, die Liaison zu EU-Verbänden und die Koordination mit anderen nationalen Verbänden verbessert, eigene Büros in Brüssel eingerichtet und die Bearbeitung von EU-Politik in die entsprechenden Fachabteilungen und -ausschüsse integriert. Zum Teil erfolgte dies durch die Umschichtung verbandlicher Ressourcen und zu Lasten anderer Aufgaben. Solche organisatorischen Maßnahmen erfolgten zum Teil schon recht früh (z.B. Platzer 1984: 74-78; Kohler-Koch *et al.* 1988), während Anpassungen, die das eingespielte Gleichgewicht zwischen den Mitgliedern stören oder die innenpolitische Wirksamkeit vermindern, oft nur sehr zögerlich angegangen wurden.

Daneben bildet die Kontrolle ihrer Delegierten auf europäischer Ebene ein zentrales Problem der nationalen Verbände in der Mehrebenenverflechtung (zum Folgenden Eising 2000: 290-294).⁴² Ihnen müssen Verhandlungsspielräume eingeräumt werden, um Einigungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene nicht vollständig zu blockieren. Ihr Spielraum wächst noch dadurch, dass sie i.d.R. über beträchtliche Informationsvorsprünge verfügen und auf etliche EU-Entwürfe unter großem Zeitdruck ohne innerverbandliche Konsultationen reagieren müssen. Damit besteht die Gefahr, dass zuvor beschlossene verbandliche Positionen auf EU-Ebene unterlaufen werden. Dieses Problem tritt zwar selten auf, ist aber gerade dann virulent, wenn erhebliche Unterschiede in den Präferenzen der Verbandsmitglieder zu verzeichnen sind, und damit von großer Bedeutung. Die Austrittsoption der Verbandsmitglieder zieht einer solchen Unterminierung verbandlicher Positionen auf EU-Ebene zwar eine Grenze. Dieser Option stehen aber die Kosten einer Aufgabe der verbandlichen Kooperation gegenüber, so dass negativ

42 Das gleiche Problem tritt bei der Kontrolle nationaler Regierungen durch ihre Parlamente auf (siehe Benz 2004) und führt aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Bedingungen zu etwas anderen Lösungsstrategien als in den Verbänden.

betroffene Mitglieder zunächst darauf drängen, den Informationsfluss zu verbessern, Kontrollmechanismen zu verstärken und Verhandlungsmandate zu begrenzen. Letzteres und auch das eigenständige Vorgehen einzelner Mitglieder außerhalb des Verbandes, um abweichende Positionen zu vertreten, unterminieren dann allerdings wiederum die Relevanz der verbandlichen Interessenvertretung gegenüber den staatlichen Akteuren.

Nationale Verbände begegnen diesem Problem meist mit angestammten Organisationsroutinen. Die Neutralität und die Vermittlungsleistungen der hauptamtlichen Mitarbeiter und der gewählten Ausschussvorsitzenden sind wichtige Elemente in der verbandlichen Positionsbildung. Die proportionale Vertretung unterschiedlicher Gruppierungen in den verbandlichen Gremien und in den EU-Verbänden soll ebenfalls eine Orientierung an gemeinsamen Belangen gewährleisten. Einige Verbände praktizieren eine wechselseitige Kontrolle von hauptamtlichen Mitarbeitern und Verbandsmitgliedern in den EU-Verhandlungen, um sicher zu stellen, daß dort wirklich gesamtverbandliche Interessen vertreten werden. Schließlich suchen die Verbände i.d.R. nach Einigungskonzepten, denen *alle* Mitglieder zustimmen können. Sollte dies nicht möglich sein, pflegen etliche Verbände mittlerweile die Praxis, Mehrheits- und Minderheitspositionen zu veröffentlichen, um sich nicht als handlungsunfähig zu erweisen. Dies sichert ihnen gegenüber ihren Mitgliedern wenigstens eine Rolle als Forum und erlaubt es ihnen auch, mit den staatlichen Institutionen im Dialog zu bleiben und Handlungsalternativen zu sondieren.

5.2 Der Einfluss staatlicher und privater Akteure in der Mehrebenenpolitik

Ob die Politik im Mehrebenensystem staatliche oder private Akteure begünstigt, ist umstritten. Drei Faktoren werden angeführt, aus denen eine *Stärkung der staatlichen Exekutiven* gegenüber Interessenorganisationen abgeleitet wird, nämlich die Position der nationalen Exekutiven als *gate keeper*, die strategische Selbstbindung von Regierungen in EU-Verhandlungen und die Komplexität des EU-Mehrebenengefüges. Vor allem Andrew Moravcsik (1998) hat betont, dass der Prozess der Integration die nationalen Exekutiven stärkt, weil sie eine Position als *gate keeper* zwischen der nationalen und europäischen Ebene einnehmen und so mehr Ressourcen hinzu gewinnen als andere Akteure. Weitere Analysen haben die Rolle der federführenden Ressorts näher untersucht, die maßgeblich die Verhandlungen zur Koordinierung der europäischen Politik führen und dabei für die Koordination der nationalen Positionen verantwortlich sind und kamen zur gleichen Einschätzung (z.B. Eising 2000: 260-264).

Nach Edgar Grande (1994: 361-365) gewinnen die öffentlichen Akteure auch dadurch an Gewicht, dass sie die Koordinierungszwänge europäischer Politik strategisch nutzen. Der Verweis auf Konsenserfordernisse ist ein bewährtes Mittel, um bestimmte Kompromisspositionen als unumgänglich und bindend darzustellen und unliebsame Forderungen von Interessenorganisationen dadurch abzuweisen. Dieter Wolf (in diesem Band) zeigt, dass das deutsche Landwirtschaftsministerium seine Einbindung in die Gemeinsame Agrarpolitik dazu genutzt habe, sich aus der klientelistischen Umklamme-

nung durch den Deutschen Bauernverband zu lösen. Als weiteres Argument wird angeführt, dass die Komplexität des europäischen Mehrebenengefüges mit seinen vielen Anlaufstellen und verflochtenen Befugnissen der staatlichen Institutionen es schwer mache, eindeutige Verantwortlichkeiten ausfindig zu machen. Entsprechend sei es für gesellschaftliche Akteure kaum möglich, entscheidenden Einfluss auf europäische Politik auszuüben.

Die vergleichende Analyse der nationalen Positionsbildung zur EU-Politik von Konstantin Baltz, Thomas König und Gerald Schneider (in diesem Band) bestätigt solche Einschätzungen. Die Autoren untersuchen die Fähigkeit nationaler Interessenorganisationen, die nationale Position zu EU Maßnahmen zu beeinflussen. Dazu dient ihnen der Vergleich von Positionsdifferenzen zwischen privaten und staatlichen Akteuren zum Zeitpunkt der ersten Festlegung des federführenden Ressorts mit jenen zum Zeitpunkt der Verhandlungen im Ministerrat. Ihre umfassende Untersuchung der Positionen von intermediären Organisationen und staatlichen Stellen in Deutschland, Finnland, Großbritannien und den Niederlanden zu 15 Richtlinienvorschlägen der Kommission zeigt eindrucksvoll, dass zumeist die federführenden Ressorts in der Lage waren, ihre Positionen zur EU-Politik durchzusetzen. Wenn überhaupt eine Korrektur erfolgte, so waren es die Vertreter spezifischer Interessen – sowohl aus dem Lager der Verbraucher als auch der Produzenten –, die Änderungen an den anfänglichen Positionen der federführenden Ressorts herbeizuführen vermochten.

Andere Analysen *bestreiten* eine solche generelle *Stärkung staatlicher Akteure* gegenüber privaten Interessen. Die komplexe Architektur des europäischen Mehrebenensystems wirkt sich aus ihrer Sicht günstig für Interessengruppen aus, gerade weil sie diesen eine Vielzahl von Zugangsmöglichkeiten bietet (z.B. Pollack 1997). Der Gesamtzahl der Zugangspunkte wird also hier eine größere Bedeutung beigemessen als den Interaktionslogiken, die aus der verflochtenen Struktur des Mehrebenensystems resultieren können. In konzeptioneller Hinsicht nehmen solche Studien europäische Politik nicht primär als Auseinandersetzung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren wahr, sondern als Ringen von Koalitionen mit jeweils gemischter Zusammensetzung, die sich um grundlegende inhaltliche Positionen gruppieren (z.B. Aspinwall 1999: 127). Wenn sich solche Koalitionen identifizieren lassen, ist die Disaggregation der „privaten“ und der „öffentlichen“ Sphären erforderlich, um die Gewinner und die Verlierer im Entscheidungsprozess zu identifizieren. Die Verhandlungen zwischen den öffentlichen Akteuren sind dann nämlich in konstitutive Politiknetzwerke zwischen privaten und öffentlichen Akteuren eingebettet und fußen oftmals auf Konzepten, die von Interessenorganisationen entwickelt wurden (Eising/Kohler-Koch 1999: 282-284).

Ferner wird auf die rechtlichen Möglichkeit verwiesen, die es Interessengruppen erlauben, sich gegen Maßnahmen der eigenen Regierung oder Verwaltungen zur Wehr zu setzen (z.B. Wolf, in diesem Band). So können nationale Marktstrukturen „durch die Hintertür“, nämlich durch die expansive Interpretation europäischer Rechtsprinzipien verändert werden (Lovecy 1999: 146-150). Allerdings vermögen nur solche Akteure die

Tür zur unmittelbaren Anwendung des europäischen Rechts öffnen, die Kosten und Zeitaufwand eines aufwendigen juristischen Verfahrens tragen können. Selbst bei einer für den Kläger vorteilhaften europäischen Rechtslage ist der Rechtsweg nicht immer von Erfolg gekrönt: Der Versuch einiger Kurierunternehmen, den europäischen Binnenmarkt für postalische Dienstleistungen Mitte der 1990er Jahre auf dem Rechtsweg herbeizuführen, ist an den entgegen gesetzten Präferenzen der Mitglieder des Rates der EU gescheitert (Smith 2001: 536). Dieses Beispiel und auch der von Wolf (in diesem Band) betrachtete Fall des deutschen Bankensektors zeigen, dass nationalen Regierungen selbst im Rahmen des europäischen Wettbewerbsrechts eine gewisse Handlungsfreiheit verbleibt, wie sie die Urteile des EuGH und Beschlüsse der Kommission umsetzen (siehe Smith 2001: 528-531).

Schließlich weisen einige Studien wiederum auf die bereichsspezifische Segmentierung der EU hin: Die Stärkung der Exekutiven wird in jenen Studien konstatiert, welche Vertragsrevisionen oder jene Verhandlungen im EG-Pfeiler untersucht haben, bei denen die staatlichen Akteure über (Letzt-)Entscheidungsrechte verfügen. Demgegenüber belegen Gerda Falkner et al. (in diesem Band), dass der europäische Soziale Dialog den nationalen Sozialpartnern Informationsvorsprünge gegenüber nationalen Regierungen verschaffen kann, weil sie hier über ihre entscheidungsbefugten europäischen Verbände stärker in die EU-Sozialpolitik involviert sind. Da eine solche quasi-korporatistische Einbindung allerdings rar ist (siehe Abschnitt 1.3), ist der Verweis auf bereichsspezifische Entscheidungsverfahren kaum dazu angetan, das Argument der Stärkung der Exekutive im europäischen Mehrebenen-System generell zu entkräften.

5.3 Europäisierung nationaler Interessenvermittlung

Während die Mehrebenenperspektive die Veränderung von Opportunitätsstrukturen und Interaktionslogiken in den Mittelpunkt stellt, sind Europäisierungsstudien zumeist auf die nationale Wirkung der europäischen Integration ausgerichtet. Der Begriff der *Europäisierung* bezeichnet die Konsequenzen der europäischen Integration für nationale Akteure, Strukturen und Prozesse. Diese Diskussion hat sich im Zuge der Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Union in den letzten Jahren zwar verstärkt, aber in Länderstudien und selbst in der vergleichenden Forschung nationaler Systeme in Europa findet das Phänomen der Europäisierung immer noch wenig Berücksichtigung. Selten wird der Einbindung in das europäische Mehrebenensystem Beachtung geschenkt (siehe z.B. Siaroff 1999; Reutter/Rütters 2001), statt dessen werden nationale Verbandssysteme immer noch als unabhängige Einheiten betrachtet.

Eine Kernthese der Europäisierungsliteratur ist, dass die *Kongruenz* zwischen nationalen und europäischen Gegebenheiten ausschlaggebend für die Wirkung der europäischen Integration ist. Als relevante nationale Kontextfaktoren werden staatliche Organisations- und Rechtsstrukturen, intermediäre Systeme und deren Praktiken, ordnungspolitische und sachspezifische Leitideen, Policy-Konzepte und Policy-Bestand berücksichtigt. Einschlägige Analysen gehen in drei Schritten vor: Sie identifizieren zunächst den

Grad der Deckungsgleichheit zwischen EU- und nationaler Interessenvermittlung. So dann diagnostizieren sie anhand des hohen (niedrigen) Grades der Kongruenz einen geringen (hohen) Anpassungsbedarf. Mangelnde Kongruenz wird i.d.R. als wichtige Vorbedingung für nationale Veränderungen gesehen. Schließlich untersuchen sie die Veränderungen auf der nationalen Ebene und bewerten sie anhand der gegebenen Kongruenzbedingungen.

So analysiert Vivien Schmidt (1999) in einem internationalen Vergleich, welche Rückwirkungen das System der europäischen Interessenvermittlung⁴³ für die nationalen Muster der Interessenvermittlung hat. Ausschlaggebend für sie ist die Passgenauigkeit der Muster, die sie zu Typen verdichtet. Ihr Befund ist, dass die auf europäischer Ebene vorherrschenden Muster quasi-pluralistischer Interessenvermittlung den deutschen korporatischen Mustern ähnlicher seien als den etatistischen Praktiken in Frankreich oder Großbritannien. Sie folgert daraus, dass letztere nur mit Schwierigkeiten an die Handlungsbedingungen der EU anzupassen sind (Schmidt 1999: 157). Ähnlich argumentiert Gerda Falkner, die sektorielle Typen der Interessenvermittlung unterscheidet: Ihrer Ansicht nach werden solche nationalen Muster am stärksten destabilisiert, die am wenigsten den europäischen Praktiken ähneln (Falkner 2000: 103), während jene nationalen Muster stabilisiert oder verstärkt werden, die denen der EU entsprechen. Das gleiche Argument taucht in den Analysen auf, welche die Rückwirkungen auf nationale Interessenorganisationen untersuchen. Dies ist nur logisch, weil diese Gruppen schließlich in nationale Muster der Interessenvermittlung eingebettet sind. Allerdings kommt beispielsweise Maria Green Cowles in ihrer Studie zu einem anderen Befund als Vivien Schmidt: Sie konstatiert einen „elitären Pluralismus“ in Form der direkten Beteiligung von Großunternehmen an der Formulierung der europäisch-amerikanischen Außenwirtschaftspolitik im *Trans Atlantic Business Dialogue* (TABD) und folgert daraus mögliche Konsequenzen für die nationalen Dachverbände der Industrie in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Ihrer Ansicht nach stimmt das TABD-Muster gut mit der britischen Rollenverteilung überein, passt aber weder zum deutschen noch zum französischen System. Sie schließt aus ihrer empirischen Analyse, dass der Bundesverband der deutschen Industrie stark an Gewicht verliert, die *Confederation of British Industry* einen nahezu unveränderten Stellenwert auf nationaler Ebene behält, und der *Mouvement des Entreprises de France* trotz der mangelnden Übereinstimmung an Bedeutung gewinnt, weil er einen zusätzlichen Handlungskanal erhält (Cowles 2001: 173-175).

Diese gegensätzlichen Einschätzungen verweisen auf grundlegende Probleme des methodischen Vorgehens (zum Folgenden siehe Eising, in diesem Band). Erstens ist Kongruenz nur schwer zu ermitteln. Der Versuch, über die Bildung von Typologien unterschiedliche Muster der Interessenvermittlung abzubilden, abstrahiert notwendiger

43 Vivien Schmidts Analyse umfasst auch die Entscheidungsstile staatlicher Akteure und die bevorzugten Policy-Instrumente in den von ihr betrachteten Ländern.

Weise stark von den komplexen Realität, sodass z.B. Großbritannien einmal als etatistisch (Schmidt) und einmal als pluralistisch (Cowles) eingestuft wird. Eine weitere Schwierigkeit liegt im Prozesscharakter der Europäisierung, bei dem die Zeiträume der Anpassung und die Wechselseitigkeit der Rückwirkungen zu beachten sind. Ferner erfordert europäische Integration nicht immer Deckungsgleichheit der Systeme, sondern nur *Kompatibilität* und damit das weitgehend reibungslose Ineinandergreifen von EU und Mitgliedstaat. Schließlich ist in theoretischer Hinsicht gravierend, dass der Grad der Deckungsgleichheit weder eindeutig auf das Ausmaß des Anpassungsdrucks schließen lässt, noch auf den aus ihm resultierenden Umfang der Veränderungen (vgl. auch Knill/Lehmkuhl 2000: 27).

Die Beiträge in diesem Band wählen daher ausdrücklich andere Analyserahmen als die Kongruenzhypothese. So ist besonders der organisationssoziologische Beitrag von Achim Lang und Jürgen Grote darauf angelegt, die einseitige Fokussierung auf die Rückwirkungen der europäischen Politik zu vermeiden (siehe auch Lehmkuhl 2000: 13-14). Die beiden Autoren heben hervor, dass der Einfluss der europäischen Integration im Kontext nationaler und internationaler Entwicklungen analysiert werden muss. Für die von ihnen betrachteten Wirtschaftssektoren können sie plausibel machen, dass sich die Wirkung der europäischen Integration auf nationale Verbände und sektorielle Verbandssysteme systematisch von den Effekten technologischen und marktlichen Wandels unterscheidet. Es waren diese materiellen Veränderungen, die eine Reihe von Verbandsgründungen ausgelöst haben oder eine Ausweitung verbandlicher Domänen nach sich zogen. Die Folge waren mehr oder weniger ausgeprägte Restrukturierungen der sektoriellen Verbandslandschaften und Veränderungen im Stellenwert etablierter Verbände. Danach haben die durch Markt und Technik ausgelösten Veränderungen in den Handlungsbedingungen der Unternehmen also einschneidendere Wirkungen auf den Wandel von Verbänden als Institutionen und Politik der EG, auf die sich die Verbände hauptsächlich durch den Ausbau organisatorischer Kapazitäten eingestellt haben. Allerdings muss man hier in Rechnung stellen, dass die Marktintegration gerade das Ziel hat, technische und marktliche Dynamiken anzustoßen (vgl. Abschnitt 1.5.1).

Der Beitrag von Falkner *et al.* untersucht, ob sich die Beteiligung der nationalen Sozialpartner an der Regelung der Arbeitsbeziehungen durch die Einführung des Sozialen Dialogs auf EU-Ebene geändert hat. Die Autoren richten ihr Augenmerk insbesondere auf die Beteiligung an der nationalen Positionsbildung und an der Implementation europäischer Politik. Sie diagnostizieren zunächst, dass für die nationalen Sozialpartner der Gewinn und Verlust aus der Aufwertung im europäischen Sozialen Dialog ungleich verteilt ist. Die dänischen Sozialpartner, die in den nationalen Arbeitsbeziehungen zuvor autonome Regelungsgewalt besaßen, haben besonders stark an Einfluss eingebüßt, weil der Europäische Gerichtshof eine *erga omnes* Wirkung jedweder sozialpartnerschaftlichen Umsetzung europäischer Sozialpolitik einfordert. Diese aber ist in Dänemark bislang nicht gesetzlich gegeben. Dagegen kommt es zu einer Besserstellung jener Sozialpartner (z.B. in Großbritannien), die zuvor nur marginal in die nationale Sozialpolitik

eingebunden waren, unter anderem weil ihnen die EU neue Informationsquellen und Koalitionspartner bietet, die den nationalen Regierungen nicht offen stehen. Trotz dieser spürbaren Auswirkungen ist der abschließende Befund, dass nirgends eine Umwälzung der nationalen Interessenvermittlung stattgefunden hat. Es gibt zwar eine Reihe von Veränderungen, diese aber sind alle unterhalb der Schwelle von Systembrüchen angesiedelt. Dieses Ergebnis deckt sich mit den anderen Analysen zur Europäisierung der Interessenvermittlung in Teil 3 des Buches (siehe die Beiträge von Lang/Grote; Eising).

Für die Europäisierungsdebatte heißt dies eine Bestätigung der These vom Fortbestand eines ‚differential Europe‘ (Héritier *et al.* 2001), d.h. der Anpassung an die veränderten europäischen Kontextbedingungen ohne Vereinheitlichung. Dementsprechend hat sich die Vielfalt der nationalen Organisationsstrukturen und Handlungsstrategien erhalten. Die fortbestehende nationale Vielfalt wird besonders augenfällig, wenn man, wie in den Beiträgen des vorliegenden Bandes, die unterschiedlichen Aspekte der Interessenvermittlung untersucht, nämlich die einzelnen Interessengruppen, die Verbandssysteme und das Zusammenspiel von privaten und öffentlichen Akteuren bei der Formulierung und Umsetzung von Politik.

6 Interessenorganisation und Demokratie in der Europäischen Union

In die wissenschaftliche und politische Diskussion hat seit einigen Jahren ein neuer Diskurs Einzug gehalten, der große Aufmerksamkeit auf sich zieht. Die politische Debatte um den Beitrag organisierter Interessen zur europäischen Demokratie trägt deutliche Züge eines „inszenierten“ Diskurses: Die Kommission gab einen wichtigen Anstoß mit ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (Kommission 2001a), schuf Foren für den Meinungs Austausch mit Vertretern der organisierten Interessen und regte gezielt auch die wissenschaftliche Diskussion an.⁴⁴ Vor allem hat sie im Folgeprozess zum Weißbuch konkrete Schritte unternommen, um die Zusammenarbeit mit Interessengruppen, von ihr kurz als „Zivilgesellschaft“ bezeichnet (Kommission 2001a: 19), auf eine neue Grundlage zu stellen.⁴⁵ Dazu zählt die Festlegung auf Richtlinien und Standards (Kommission 2002a) für die Konsultation von und die Zusammenarbeit mit Inte-

44 Vgl. die Veröffentlichungen (z.B. de Schutter/Lebessis/Paterson 2001); Konferenzen (z.B. Europe 2004 - Le Grand Débat; siehe Kommission 2001b) und ihre Forschungsinitiativen im 5. Rahmenprogramm für Forschung (z.B. das Forschungsprojekt „Citizenship and Democratic Legitimacy in the EU“) und im 6. Rahmenprogramm (z.B. das Forschungsprojekt „Gouvernance de l’Espace Européen de la Recherche: Rôle de la société civile“).

45 Bekanntlich gibt es sehr unterschiedliche Konzeptionen der Zivilgesellschaft, die mit unterschiedlichen (Erkenntnis-)Interessen verknüpft sind. In der Regel umfasst die Anwendung des Konzeptes auf etablierte westlichen Demokratien freiwillige Assoziationen aller Art zwischen Familie, Staat und Markt: Organisationen und Netzwerke der Nachbarschaftshilfe, Genossenschaften, Wohlfahrtsverbände, Parteien, Stiftungen, Gewerkschaften, Interessenorganisationen, soziale Bewegungen. Diese werden teils als Gegenpole zum Staat betrachtet und teils als vermittelnde Instanzen zwischen Staat und Bürgern. Die Kommission hat den Begriff der Zivilgesellschaft auf alle intermediären Organisationen ausgedehnt (Kommission 2002b: 6), während andere Konzeptionen mehr auf das Gemeinwohl bezogene Aktivitäten und die politische Teilhabe von Bürgern rekurrieren. Cohen/Arato (1992) präsentieren eine umfassende theoretische Behandlung des Themas. Einen jüngeren Überblick gibt Klein (2001). Richter (1999) wendet das Konzept auf die EU an.

ressengruppen ebenso wie die Einrichtung von offenen online Beratungen und eines online Forums zur „interaktiven Politikgestaltung“⁴⁶.

Die Kommission hat im Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) einen aktiven Bündnispartner gefunden, der sich nach neuer Lesart aus den Vertretern der „organisierten Zivilgesellschaft“ (Art. 257 EGV-Nizza) zusammensetzt und sich als „indispensable intermediary between the EU institutions and organised civil society“⁴⁷ begreift. Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Verfassungswirklichkeit versucht er durch verschiedene Initiativen zu überwinden. Um die einseitige Rückbindung an die nationalen Interessengruppen zu kompensieren - seine Mitglieder werden auf Vorschlag der Mitgliedstaaten vom Rat ernannt -, soll die Zusammenarbeit mit den europäischen Interessenorganisationen in einer „Kontaktgruppe“ institutionalisiert werden (WSA 2004a). Der angestrebte Rollenwandel ist nicht ohne Probleme, denn die tripartistische Struktur des WSA weist Arbeitgebern und Gewerkschaften eine hervorgehobene Bedeutung zu. Beide Gruppen zeigen sich wenig geneigt, ihre Vorzugsstellung durch Strukturreformen und eine Aufwertung des „zivilen Dialogs“ gegenüber dem Sozialen Dialog einzubüßen.⁴⁸ Die Öffnung zu den Euroverbänden hat der WSA durch die Organisation von öffentlichen Foren vorangetrieben. Diese dienen gleichzeitig als Plattform und Kontaktstelle für Advokatennetze, in denen sich vor allem Vertretern der Allgemeininteressen wiederfinden, die sich der Leitidee der partizipativen Demokratie verschrieben haben und sie über den WSA als Hort des zivilen Dialoges stärken möchten.⁴⁹

Mit der Aufnahme des Grundsatzes der „partizipativen Demokratie“ in den Verfassungsentwurf wurde erneut die Idee der unmittelbaren und engen Zusammenarbeit zwischen EU-Institutionen und der europäischen Zivilgesellschaft stark gemacht.⁵⁰ Der Begriff der „partizipativen Demokratie“, der in der europapolitischen Diskussion rasch Verbreitung gefunden hat, wird hier als Etikett für sehr unterschiedliche Zielvorstellungen gebraucht, die bei genauer Lektüre des Vertragstextes offenkundig werden (Kohler-Koch 2004a). Die verstärkte Einbindung gesellschaftlicher Gruppen in den europäischen Willensbildungsprozess zielt gleichermaßen auf

- eine Verbreiterung der Wissensbasis zur Qualitätssteigerung der EU Politik,

46 Zugänglich unter <http://europa.eu.int/yourvoice>.

47 Gemeinsame Erklärung der Präsidenten der Kommission und des WSA vom 24. September 2001 (CES 1235/2001 – Abs. 4).

48 Vgl. dazu den WSA-Bericht vom 10. Juli 2001, Economic and Social Committee and Organised Civil Society (CES 1009/2001 rev.).

49 So z.B. die Konferenz über „Participatory democracy: Current situation and opportunities provided by the European Constitution, Brüssel, 8.-9. März 2004. Der WSA hat gerade auch bei dem Konsultationsprozess des Verfassungskonvents die Anhörung der gesellschaftlichen Gruppen organisiert und damit seinen Anspruch untermauert, „Sprachrohr“ der organisierten Zivilgesellschaft zu sein. Vgl. die Selbstdarstellung des WSA auf der internet Seite <http://www.esc.eu.int> (Juni 2004).

50 Im Verfassungsentwurf des Konventes wird neben den „repräsentativen Verbänden“ die „Zivilgesellschaft“ gesondert genannt (Art. 46 Abs. 2). Die Begründung lautet, dass Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerverbände sowie die Interessenorganisationen von Regionen und Gebietskörperschaften „anderer Art“ seien als die Zivilgesellschaft. Vgl. Europäischer Konvent, Vermerk des Präsidiums für den Konvent. Betr.: Das demokratische Leben der Union. Brüssel, 2. April 2003 (CONV 650/03), Artikel 34, Anmerkung 12.

- eine umfassende Mobilisierung politischer Interessen und Förderung des direkten Engagements der Bürger und
- die Herstellung einer transnationalen demokratischen Öffentlichkeit.⁵¹

Im Folgenden prüfen wir deshalb, ob die in Angriff genommenen Neuerungen zielführend sind, wobei wir Rekurs auf Bewertungsmaßstäbe nehmen, die in den Debatten um deliberative Demokratie, politische Partizipation und europäische Öffentlichkeit entwickelt wurden. Wir betrachten dazu die Strukturierung von Konsultations- und Entscheidungsverfahren sowie die Funktionen der EU-Verbände als ‚Schulen der Demokratie‘ und als Anknüpfungspunkte für die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit.

6.1 Die Politik des offenen Dialoges

Seit Beginn der 1990er Jahre, ausgelöst durch die knappen Ergebnisse der Referenden zur Annahme des Vertrages von Maastricht und die rückläufigen Werte in den EUROBAROMETER Umfragen, haben sich die europäischen Institutionen um mehr Bürgernähe bemüht (Kohler-Koch 2003). Die Zusammenarbeit mit den Interessengruppen wurde und wird als wichtiger Beitrag zur Überwindung des demokratischen Defizits gesehen. Das Bekenntnis zur „Einbindung der Zivilgesellschaft“ im Weißbuch zum Europäischen Regieren (Kommission 2001a: 19) setzt neue Akzente gegenüber früheren Einschätzungen (Kommission 1992), die die Bedeutung des Informationsaustausches mit Interessengruppen für die Qualität europäischer Politik unterstrichen. Es zielt nun auf die stärkere Berücksichtigung der Vertreter allgemeiner Interessen und die Einbindung des einzelnen Bürgers in den Beratungsprozess ab. Die Ausweitung der gesellschaftlichen Teilhabe verspricht einen doppelten Legitimitätsgewinn: Sie verheißt Legitimität durch Verfahren wie auch Legitimität durch Leistung infolge der Berücksichtigung einer breiteren Palette von Präferenzen und Informationen.

Bislang variieren die Konsultationspraktiken der verschiedenen Generaldirektionen von ad hoc Konsultationen bis zu institutionalisierten Beratungen im Ausschusswesen. Seit den 1990er Jahren unternimmt die Kommission stärkere Anstrengungen, die organisierten Interessen der Zivilgesellschaft stärker institutionell einzubinden. Demokratische Partizipation soll durch Offenheit, Transparenz und Inklusivität als handlungsleitende Prinzipien erreicht werden. Die Beratungen zum Weißbuch und zur Umsetzung der „partizipativen Demokratie“ verdeutlichen allerdings, dass hier die Achillesferse der neuen Strategie liegt (Kommission 2002c; WSA 2004b). Eine Reihe von Interessengruppen mahnt an, dass handhabbare Kriterien entwickelt werden müssen, um Chancengleichheit im Meinungsbildungsprozess herzustellen. Sie sollen gleiche Zugangsmöglichkeiten, die Repräsentativität der involvierten Organisationen und die faire Be-

51 Auf die in Art. 46 ebenfalls genannte Möglichkeit der direkten Demokratie wird hier nicht eingegangen, weil sie wenig Verbindungen mit dem System der funktionalen Interessenvermittlung aufweist; abweichend hierzu allerdings Abromeit/Schmidt 1998.

rücksichtigung der vorgetragenen Argumente gewährleisten. Dabei ist die Prüfung der Repräsentativität der Organisationen besonders umstritten. Über den allgemeinen Konsens hinaus, dass neben quantitativen Indikatoren (zu Mitgliedschaft, Aktivitäten, Lebensdauer) auch qualitative Merkmale (Autonomie, innerorganisatorische Demokratie, relevantes Sachwissen) Berücksichtigung finden sollten, sieht man Schwierigkeiten, der Vielfalt der Akteure gerecht zu werden.⁵² Eine weitgehende Formalisierung widerspricht allerdings dem Interesse der Organisationen, die keine Eingriffe in ihre inneren Angelegenheiten wünschen.

Mit der Einführung von online Konsultationen sucht die Kommission nun den Prinzipien von Offenheit, Transparenz und Inklusion gleichermaßen Rechnung zu tragen: Sie legt ihre zur Entscheidung anstehenden Vorschläge offen, jeder Bürger und jede Organisation ist zur Stellungnahme aufgerufen, alle Eingaben sind online einsehbar, und die Kommission berichtet im Anschluss über das Ergebnis. In der Anwendung zeigen sich allerdings prinzipielle Zielkonflikte und Unzulänglichkeiten des Verfahrens (Kohler-Koch 2003): *Offenheit* korrigiert nicht die Ungleichheiten der Interessenrepräsentation. Nimmt man die Stellungnahmen zur Konsultationsrichtlinie als Beispiel, so sind staatliche und wirtschaftliche Akteure stärker repräsentiert als Vertreter diffuser Interessen. Dies drückt Ungleichheiten in der Ressourcenausstattung aus, und in der einseitigen geographischen Verteilung – zugunsten der nördlichen Länder – kommen auch Unterschiede in den politischen Kulturen zum Ausdruck (Kommission 2002b: Annex). *Inklusion*, d.h. die Einladung an möglichst alle Betroffenen, ihre Anliegen zu Gehör zu bringen, führt zu einer Informationsüberlastung, welche die Dienste der Kommission notwendigerweise zur selektiven Auswahl zwingt.⁵³ Online Konsultationen zu umstrittenen Regulierungsmaßnahmen führen überdies zu einer Fülle von Stellungnahmen von höchst unterschiedlicher Qualität.⁵⁴ Eine Strategie mit diesem Problem umzugehen ist, über inhaltliche Vorgaben und formale Verfahren, beispielsweise durch einen Fragebogen, die Antworten vorzustrukturieren. Gerade das Beispiel der Chemikalienkontrolle zeigt, dass trotz aller Bemühungen um politische Neutralität solche Vorgaben zu einer einseitigen Einengung der Stellungnahmen führen.⁵⁵ So erfolgreich die Bemühungen um *Transparenz* bei der Vorbereitung und Durchführung der Konsultationen

52 Der WSA hat in Reaktion auf das Weißbuch der Kommission einen Vorstoß unternommen, um einen solchen Kriterienkatalog zu formulieren (WSA 2001).

53 Dies konnte in der Umsetzung des 6. Rahmenforschungsprogramms beobachtet werden: mehr als 11.500 Projektideen gingen ein; eine systematische und abgewogene Beurteilung überstieg eindeutig die begrenzten Arbeitskapazitäten der Kommission.

54 Dies zeigte sich deutlich bei der Online Konsultation zur Chemikalienkontrolle; die Beteiligung war weit gestreut und die 6.400 eingegangenen Stellungnahmen reichten von fachlich und juristisch informierten Kommentaren und gezielten Verbesserungsvorschlägen bis hin zu knappen ethischen Bekenntnissen (Finke/Jung/Kohler-Koch 2003). Zu diesen Konsultationen vgl. <http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/chemicals/chempol/whitepaper/consultation.htm>

55 So hat die Kommission im Falle von REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) die Frage nach der Effizienz der Verfahren in den Vordergrund gerückt. Ihre Vorgabe lautete: „In order to ensure the most effective processing of responses stakeholders are invited to concentrate on the efficiency of the mechanisms and procedures“.

sind, so wenig ist diese schließlich bei der Auswertung zu gewährleisten, es sei denn der Europäische Gerichtshof entwickelt ähnlich strikte Vorgaben für die Begründung von Regulierungsvorschlägen, wie sie amerikanische Verwaltungsgerichte formuliert haben, was wiederum der Justizialisierung europäischer Politik Vorschub leisten würde.

6.2 Öffnung der supranationalen Deliberation für allgemeine Interessen?

Die Repräsentativität und faire Gewichtung der geäußerten Meinungen sagt noch wenig über den möglichen demokratischen Zugewinn aus. Bereits John Stuart Mill hat betont, dass für ein repräsentatives System nicht lediglich die Beauftragung und Kontrolle der Repräsentanten, sondern die Institutionalisierung von Deliberation bedeutend ist: Positionen sollen gehört, abgewogen und nur in Anbetracht überlegener vernünftiger Gründe verworfen werden (Mill 1972: 239-240). Die grundsätzlichen Überlegungen zur deliberativen Demokratie (Cohen 1989; Habermas 1998; Schmalz-Bruns 1995) haben die Demokratiedebatte zur EU beflügelt, weil die Übertragung der nationalstaatlichen Modelle majoritärer Abstimmungsdemokratien aufgrund der strukturellen Gegebenheiten der EU wenig erfolgversprechend ist (Cohen/Sabel 1997; Eriksen/Fossum 2000; Eriksen/Fossum/Neyer 2003). Hier soll nun nicht unterstellt werden, dass mit den neuen Konsultationsverfahren sich Regierungen „ (...) hin zu dezentralen Prozessen der Entscheidungsfindung in deliberativen Arenen verschiebt“ (Schmalz-Bruns 1999: 189). Vielmehr soll geprüft werden, ob diese Verfahren geeignet sind, Anstöße für Deliberation in dem Sinne zu geben, dass die zwischenstaatlichen Aushandlungsprozesse und die am Eigennutz orientierte Vertretung partikularer Interessen ein Gegengewicht erhalten.

Dieses Gegengewicht wird nicht in einer Vorrangstellung der Vertreter allgemeiner Interessen gesehen, sondern in der Wahl von Verfahren, die eine Begründung von Positionen und deren Rechtfertigung im Hinblick auf die Lösung anstehender Probleme einfordern (siehe Eising 2001: 322-323): Selbst Autoren, die Deliberation als überzeugende Antwort auf „Einwände gegen die Legitimität des europäischen Projekts“ ansehen (Joerges/Neyer 1998: 226), führen eine hohe Qualität der europäischen Beratungen letztlich nicht auf die Deliberation *per se* zurück, sondern auf deren besondere institutionelle Rahmenbedingungen: die Forderung von hohen Qualitätsstandards im EG-Recht, die Festlegung von Partizipationserfordernissen und -rechten, die rechtliche und sachliche Umrahmung etwaiger Selbstregelungsmandate von Verbänden, die laufende Kontrolle von Beratungen durch die Kommission, die nachträglichen Kontrollen ihrer Ergebnisse durch nationale Verwaltungen während der Implementation sowie die Sanktionsmöglichkeiten von Gerichten sollen eine hohe Qualität der Beratungen und europäischen Vorgaben sichern. Deliberation in der EU ist also institutionell voraussetzungs- und findet im Schatten administrativer und justizieller Hierarchie statt.

Auch die Einführung von Verfahren zur Folgenabschätzung geplanter Rechtsakte ist ein Ansatzpunkt für eine solche prozedurale Rationalität (Vibert 2004). Sie sollen zu möglichst transparenten und rationalen Entscheidungsverfahren führen und dienen gleichzeitig zur Identifikation von Betroffenen für gezielte Konsultationen (Kommissi-

on 2002a). Die Einrichtung von spezifischen online Diensten, die von den einzelnen Generaldirektionen unterhalten werden und potentielle Interessenten regelmäßig mit Daten und Entwicklungen in einem Politikfeld versorgen, soll zudem ein hohes Informationsniveau sicher stellen. Die Rechtfertigung europäischer Politik soll nicht mehr ausschließlich auf fundiertes Expertenwissen, sondern auf „vernünftige“ Argumente gestützt werden, die in einer diskursiven Auseinandersetzung mit verschiedensten Akteuren gewonnen werden. Auf diese Weise sollen Partizipation und Effizienz sich wechselseitig verstärken.

Manche der neu geschaffenen Konsultationsforen erfüllen allerdings nicht die in sie gesetzten Erwartungen, weil ihre institutionelle Ausgestaltung unzureichend ist. Am Beispiel des European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development (ECFESD) lässt sich zwar zeigen, dass die Ansprüche an geographisch und politisch ausgewogene Repräsentation, Offenheit und Transparenz bei der Einrichtung des Gremiums erfüllt wurden. Aber es hat weder einen spürbaren Beitrag zur Deliberation noch zur stärkeren Partizipation interessierter Akteure geleistet, weil es von der Kommission nur selten konsultiert wurde und während seiner vierjährigen Tätigkeit nur zweimal Gelegenheit hatte, Kontakt zu einer breiteren Öffentlichkeit aufzubauen (Finke/Jung/Kohler-Koch 2003). Seine Schattenexistenz und seine mangelnde Rückbindung an die gesellschaftlichen Akteure an der Basis lassen es höchst fraglich erscheinen, ob nun generell Kommunikationsformen institutionalisiert werden können, „die für alle verfahrenskonform erzielten Ergebnisse die Vermutung der Vernünftigkeit begründen“. (Habermas 1998: 368). Damit wird auch der erhoffte Legitimationsgewinn zweifelhaft, denn „(d)ie deliberative Politik gewinnt ihre legitimierende Kraft aus der diskursiven Struktur einer Meinungs- und Willensbildung, die ihre sozialintegrative Funktion nur dank der Erwartung einer vernünftigen *Qualität* ihrer Ergebnisse erfüllen kann“ (ebd. 369, Hervorhebung im Original).

6.3 Der Beitrag von Interessengruppen zu Partizipation und Öffentlichkeit

Die seit Maastricht in den Gemeinschaftsverträgen verankerte Unionsbürgerschaft bringt ebenso wie die Übernahme der Charta der Grundrechte in den EU-Verfassungsentwurf den Qualitätswandel des europäischen Systems und die daraus resultierenden politischen Ansprüche zum Ausdruck: Für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft genügte der „Marktbürger“, für die Europäische Union wurden die wirtschaftlichen und sozialen Rechte um politische Rechte ergänzt. Allerdings sind auch heute noch die politischen Teilhaberechte äußerst begrenzt, was einige Beobachter als gewichtiges Element des demokratischen Defizits der Union einstufen (Shaw 2000: 382). Die ebenfalls von den Gemeinschaftsinstitutionen kräftig inszenierte politische Debatte um „citizenship“ nährt die Hoffnung, dass Bürgerrechte, gerade weil sie historisch und in der Demokratietheorie mit dem Anspruch auf politische Teilhabe einhergehen, zu mehr politischer Partizipation in der EU führen werden. Unterstellt wird, dass insbesondere jene Nichtregierungsorganisationen, die sich in der europäischen Politik

für allgemeine Interessen stark machen, zu Katalysatoren einer partizipatorischen Politik werden.

Die Ausweitung der grenzüberschreitenden Aktivitäten solcher Gruppen in den zurückliegenden Jahren bewerten einige Beobachter denn auch als Beleg für eine allmähliche Demokratisierung von unten. Empirische Untersuchungen, die die Rolle von EU-Verbänden in der Tradition von Alexis de Tocqueville analysieren (z.B. Warleigh 2003), kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass diese Organisationen nur unzureichende ‚Schulen der Demokratie‘ im europäischen Mehrebenensystem sind. Zwar wecken ihre Öffentlichkeitsarbeit und ihr Eintreten für bestimmte politische Ziele durchaus politische Aufmerksamkeit. Aber etliche Gruppen zeigen wenig Interesse, ihr politisches Handeln im Einzelnen offen zu legen und zielen eher auf eine generalisierte Folgebereitschaft ab, die größeres politisches Gewicht und höhere Einnahmen verspricht. Auch aufgrund des unterentwickelten Verständnisses der EU selbst unter ihren politisch interessierten Anhängern können diese Verbände eine inhaltliche Auseinandersetzung oft nicht leisten. So kumulieren in etlichen Organisationen mangelnde Anreize, knappe Ressourcen und unzureichende Kommunikation: Verbandsaktivisten tragen die organisationsinterne Willensbildung, es gibt kaum systematische Austauschmechanismen mit der Anhängerschaft (Warleigh 2003: 29).

Deshalb kommt Warleigh (2003: 31) zu dem Schluss, dass selbst jene Organisationen, die sich der Vertretung öffentlicher Interessen verschrieben haben, weder zur Entwicklung einer transnationalen Zivilgesellschaft beitragen, noch als Sozialisationsinstanzen wirken oder die unmittelbare Partizipation ihrer Anhängerschaft sichern. Ähnlich lauten die Schlussfolgerungen von Doug Imig und Sid Tarrow zu den Verbindungen zwischen den europäischen und den nationalen Gruppen für allgemeine Interessen (2001b: 21; siehe Abschnitt 1.4.1), die insbesondere durch Analysen zu den entsprechenden Gruppen in der europäischen Migrations- und Asylpolitik untermauert werden (Guiraudon 2001: 165; Trenz 2002: 141). Diese Untersuchungen verweisen auch darauf, dass die Vergabekriterien für die Teilnahme an EU-Programmen „grass roots“ Organisationen benachteiligen können: Diese Gruppen sind in der Regel nicht in der Lage, die erforderlichen transnationalen Kooperationsprojekte zu konzipieren und durchzuführen (Guiraudon 2001: 173). Insofern kann die EU-Politik unterschiedliche Mittelausstattungen in der Zivilgesellschaft zur Folge haben

Andere Studien führen zu nicht ganz so skeptischen Einschätzungen: So hat die European Womens' Lobby (EWL) seit den 1990er Jahre die Beziehungen zu ihren nationalen Mitgliedsorganisationen intensiviert und den gegenseitigen Informationsfluss wie auch die transnationale Zusammenarbeit verbessert. Besonders die Lobbykampagne für die Aufnahme von Gleichstellungsregeln in den Amsterdamer Vertrag löste Lernprozesse über die europäischen Institutionen bei den nationalen Mitgliedern aus. Diese beteiligten sich nicht nur stärker in den EWL-Entscheidungsverfahren und mobilisierten ihre Anhängerinnen in Demonstrationen für die Änderung der europäischen Verträge (Helferich/Kolb 2001: 154-157), auch die Autonomie einiger Mitgliedsorganisationen ge-

genüber mitgliedstaatlichen Institutionen wurde gestärkt. Aus dieser Fallstudie lassen sich drei Bedingungen für eine solche Intensivierung und wechselseitige Stärkung in der verbandlichen Mehrebenenverflechtung destillieren: (1) die Abhängigkeit des Euroverbandes von der Expertise der Mitglieder, (2) die Abhängigkeit des Lobbyerfolges von einer koordinierten Interessenvertretung in den EU-Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene, und (3) die Entscheidung, nicht nur Insider-, sondern auch Outsiderstrategien zu nutzen. Soweit Euroverbände in erheblichem Maße über unabhängige Expertise verfügen und ihre Interessen vornehmlich durch Insiderstrategien auf europäischer Ebene verfolgen, bleibt die Verbindung mit ihren nationalen Mitgliedern schwach.

Lücken im Angebot der Eurogruppen werden auch durch Defizite in der Nachfrage verursacht. Wer sich für allgemeine Belange wie Umwelt- oder Verbraucherschutz, Wahrung der Menschenrechte, Schutz für Immigranten oder Gleichberechtigung eintritt, sucht nach Interessenvertretern. Er wird nicht selbst aktiv und fühlt sich auch nicht veranlasst, sich unmittelbar an deren Willensbildung zu beteiligen. Das Angebot dieser Verbände deckt bereits die Nachfrage nach politischer Teilhabe, wie eine Befragung europäischer NGOs zeigt: „NGO supporters do not wish to use these organisations as a means of active citizenship. Instead, supporters wish to delegate responsibility to organisations whose broad aim they support even if they are ignorant of and might conceivably oppose, these organisations’ policy stances on a range of issues” (Warleigh 2003: 30). Zur gleichen Einschätzung kommt Jochen Roose (2003) in einer vergleichenden Untersuchung nationaler Umweltorganisationen. Er erklärt dieses Phänomen mit den diffusen Zielvorstellungen und dem generalisierten Vertrauen von Mitgliedern bzw. Unterstützern (ebd.: 155-156). Ebenso überzeugend ist die Interpretation, dass die europäischen Bürger sich wie Marktteilnehmer verhalten: Die Umweltorganisationen bieten sich als Experten für Umweltpolitik mit unterschiedlichem Profil und Qualität an und werden für ihre Dienste eingekauft. Der Bedarf an politischer Einflussnahme wird durch die Nachfrage gedeckt und benötigt keine weitere Interaktion.

Die empirische Evidenz ist insgesamt ernüchternd, aber nicht überraschend: Die Gruppen für allgemeine Interessen können sicherlich dazu beitragen, neue Themen auf die EU-Agenda zu bringen und auch eine gewisse Gegenmacht zu staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren bilden, selbst wenn sie auf europäischer Ebene in der Minderzahl sind und von der Unterstützung durch die EU-Institutionen abhängen. Als intermediäre Infrastruktur sind sie Voraussetzung für die Artikulation und Bündelung gesellschaftlicher Interessen, und können auch eigene Anstöße für die Definition dieser Interessen geben. Ihre verstärkte Einbindung in die EU-Politik zeitigt aber nicht auf breiter Front die demokratischen Effekte, die de Tocqueville Assoziationen generell zuschrieb. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Die meisten dieser EU-Verbände setzen sich aus nationalen Verbänden und nicht aus EU-Bürgern zusammen oder sie agieren als politische Unternehmer am öffentlichen Meinungsmarkt. Ihre demokratischen Effekte sind damit in hohem Maße kontingent. Sie hängen von den je spezifischen Beziehungen mit

den nationalen Verbänden und den Rahmenbedingungen ab, unter denen diese ihrerseits handeln.

6.4 Aktivierung einer europäischen Öffentlichkeit

Schließlich ist zu prüfen, ob die europäischen Aktivitäten von gesellschaftlichen Gruppen nicht zumindest zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit in bescheidener Form beiträgt. Öffentlichkeit wird grundsätzlich als konstitutiv für jede Demokratie gehalten, doch nach liberalem Demokratieverständnis genügt eine bescheidenere Form von Öffentlichkeit⁵⁶ als sie nach den Protagonisten der Zivilgesellschaft oder auf der Grundlage der Diskurstheorie gefordert wird (Habermas 1998: 359-366). In der liberalen Konzeption muss Öffentlichkeit lediglich die Abwägung eigener Interessenpositionen und die wirkungsvolle Kontrolle von Politik gewährleisten; ihre wesentliche Funktion ist, die Ausübung politischer Macht zu legitimieren.

Die Frage, ob europäische Interessenpolitik, d.h. die Interaktion europäischer Institutionen und gesellschaftlicher Gruppen zur Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit beiträgt, lässt sich dann an der Thematisierung kontroverser europäischer Entscheidungen, der Verdeutlichung der europäischen politischen Zusammenhänge und der Zuschreibung von Verantwortlichkeiten ermesen.

Die Institutionen der EU haben in den zurückliegenden Jahren Kampagnen mit dem erklärten Ziel gestartet, um für spezifische Themen eine europaweite Sensibilität und Öffentlichkeit zu schaffen, wie z.B. das Europäische Jahr gegen Rassismus 1997. Diese Kampagnen zielen auf eine affirmative Öffentlichkeit und dienen auch der Selbstinszenierung der Institutionen, aber dank der Übereinstimmung in inhaltlichen Fragen und durch finanzielle Anreize ist es immer wieder gelungen, eine Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen für Allgemeininteressen auf europäischer, nationaler und sub-nationaler Ebene einzubinden. Diese haben durch ihre Mitwirkung das Meinungsspektrum erweitert und den Kampagnen zu mehr öffentlicher Aufmerksamkeit verholfen. Überprüft man die Wirkung der Kampagnen an ihrem Niederschlag in den Medien, zeigen sich aber deutliche Grenzen. So überwiegt eine „Inlandsberichterstattung“: Im Vordergrund stehen nationale und nicht die europäischen Akteure, berichtet wird von Aktionen vor Ort und nicht im europäischen Verbund, Verantwortlichkeiten werden im örtlichen und nationalen Umfeld und nicht in der EU verortet (Trenz 2002: 136). Diese Kampagnen schaffen also nur in einem sehr begrenzten Maße eine transnationale Öffentlichkeit.

Die öffentliche Resonanz ist etwas nachhaltiger, wenn oppositionelle Gruppen eine Gegenöffentlichkeit zu Positionen der EU-Institutionen aufbauen. Das Wechselspiel von Meinung und Gegenmeinung zwingt stärker zur öffentlichen Rechtfertigung (Eder/Trenz 2003: 119). Die Schaffung einer kritischen Öffentlichkeit fällt umso leichter, je plausibler die Auseinandersetzung als Wettstreit zwischen Staatsräson und demo-

56 Dies trifft vor allem auf die elitäre Variante der liberalen Demokratietheorie zu, weitreichendere Forderungen formuliert z.B. Michael Greven (1998).

kratischer Gesellschaft stilisiert und dem „Vertuschungsinteresse“ der Regierungen das „Enthüllungsinteresse“ der Bürgeranwälte gegenüber gestellt werden kann (Trenz 2002: 86-87). Dies lenkt den Blick darauf, dass Öffentlichkeit häufig intentional hergestellt wird. Allerdings ist nur für wenige Interessenorganisationen, wie z.B. für Transparency International, die Herstellung von Öffentlichkeit ein Selbstzweck zur Beförderung diskursiver Auseinandersetzung und guten Regierens.⁵⁷ In der Regel zielt Öffentlichkeitsarbeit auf die Mobilisierung gesellschaftlicher Unterstützung zur Durchsetzung der eigenen Ziele und Interessen in der europäischen Politik. Dies gilt nicht nur für Straßenblockaden durch Landwirte, sondern ebenso für Pressekampagnen zugunsten gentechnisch veränderter Nahrungsmittel oder Demonstrationen der Frauenbewegung für die Aufnahme von Gleichstellungsregeln in EU Recht. Die Frage ist, ob auch dann, wenn nicht unmittelbar Bürgerrechte tangiert werden, durch die Politisierung eines begrenzten Themas der EU-Politik ein Beitrag zur europäischen Öffentlichkeit geleistet wird. Die These vom „demokratischen Funktionalismus“ unterstellt, dass gerade aus solch sektoralen Teilöffentlichkeiten eine „Pluralisierung von Öffentlichkeit“ in der EU erwächst (Eder/Hellmann/Trenz 1998: 325). Die Autoren setzen darauf, dass politische Vorhaben in der EU immer wieder von einer kritischen Thematisierung unerwünschter Folge- oder Nebenwirkungen begleitet sein wird und die EU Institutionen sich zunehmend der Notwendigkeit öffentlicher Rechtfertigung bewusst sind. Dies leitet aus ihrer Sicht einen allmählichen Demokratisierungsprozess ein. Der Nachweis, dass Öffentlichkeitsarbeit gleichermaßen als Verkaufsstrategie und Machtpolitik eingesetzt wird, steht dieser Einschätzung nicht entgegen (Eder/Trenz 2003: 131). Entscheidend für eine normative Beurteilung ist nämlich ihr Beitrag zu einer kritischen und zur politischen Auseinandersetzung bereiten Öffentlichkeit, die das Allgemeine in den jeweils angesprochenen konkreten Themenfeldern sieht.

Im zurückliegenden Jahrzehnt kann man eine Öffnung hin zu einem stärker politischen Diskurs verfolgen, in dessen Mittelpunkt nicht mehr nur spezifische EU-Politiken stehen, sondern die Verfasstheit der EU und ihrer Verfahren. Die Bereitschaft zum öffentlichen Austrag von Kontroversen hat deutlich zugenommen, auch wenn viele Beratungen immer noch auf transnational verflochtene Elitezirkel beschränkt sind. Die republikanischen oder diskurstheoretischen Verstellungen über europäische Öffentlichkeit greifen also nur begrenzt. EU-Verbände tun sich schwer, als ‚Schulen der Demokratie‘ zu wirken. Dies ist eine Rolle, die einige Beobachter auch bei nationalen Verbänden eher skeptisch einschätzen (Offe 1995). Als zivilgesellschaftliche Infrastrukturen verbinden die europäischen und nationalen Verbände allerdings zunehmend die nationalen politischen Räume. Als intermediäre Organisationen sind sie teils auch wichtige kollektive Akteure in der europäischen Interessenpolitik.

57 Emmanuel Richter definiert die „europäische Zivilgesellschaft“ dagegen als „freiwillige Assoziation von Bürgern und Gruppen innerhalb der Europäischen Union mit dem Ziel des öffentlichen Diskurses über europapolitische Themenfelder...“ (Richter 1999: 137, Hervorhebung RE/BKK).

Literatur

- Abromeit, Heidrun/Schmidt, Thomas (1998): Grenzprobleme der Demokratie – konzeptionelle Überlegungen. in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.). *Regieren in entgrenzten Räumen. (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 29)*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 293-320.
- Ackermann, Paul (1970): *Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik. Die Einflußnahme des DBV auf die Entscheidung über den europäischen Getreidepreis*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Andersen, Sven S./Eliassen, Kjell A. (1991): *European Community Lobbying*. *European Journal of Political Research*; vol. 20: 173-187.
- Ansell, Chris (2000): *The networked polity: regional development in Western Europe*. *Governance*; vol 13, No. 3: 303-333.
- Aspinwall, Mark (1998): *Collective attraction - the new political game in Brussels*. in: Greenwood, Justin/Aspinwall, Mark (Hrsg.). *Collective action in the European Union. Interests and the new politics of associability*. London: Routledge: 196-213.
- Aspinwall, Mark (1999): *Planes, trains, and automobiles: transport in the European Union*. in: Kohler-Koch, Beate/ Eising, Rainer (Hrsg.). *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge: 119-134.
- Aspinwall, Mark/Greenwood, Justin (1998): *Conceptualising collective action in the European Union*, in: Greenwood, Justin/Aspinwall, Mark(Hrsg.). *Collective action in the European Union. Interests and the new politics of associability*. London: Routledge: 1-30.
- Averyt, William F. (1975): *Eurogroups, Clientela, and the European Community*. *International Organization*; vol. 29, No. 4: 949-972.
- Balme, Richard/Chabanet, Didier/Wright, Vincent (Hrsg.) (2002): *L'action collective en Europe/Collective Action in Europe*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Bartle, Ian (1999): *Transnational interests in the European Union. Globalization and changing organization in telecommunications and electricity*. *Journal of Common Market Studies*; vol. 37, No. 3: 363-384.
- Bennett, Robert J. (1997): *The impact of European economic integration on business associations: the UK case*. *West European Politics*; vol. 20, No. 3: 61-90.
- Benz, Arthur (1998): *Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle - Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem*. *Politische Vierteljahresschrift*; vol. 39, No. 4: 558-589.
- Benz, Arthur (2004): *Path-dependent institutions and strategic veto players – national parliaments in the European Union*. *West European Politics*; vol. 27, No. 5: i.E.
- Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (2002): *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 32)*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Börzel, Tanja A. (1997): *What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance*. *European Integration Online Papers (EIoP)*; vol. 1, No. 16.
- Branch, Ann (2002): *The impact of the European Union on the trade union movement*, in: Balme, Richard/Chabanet, Didier/Wright, Vincent (Hrsg.). *L'action collective en Europe/Collective Action in Europe*. Paris: Presses de Science Po: 279-311.
- Burkhardt-Reich, Barbara/Schumann, Wolfgang (1983): *Agrarverbände in der EG*. Das

- agrarpolitische Entscheidungsgefüge in Brüssel und den EG-Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung des Euro-Verbandes COPA und seiner nationalen Mitgliedsverbände. Kehl: Engel.
- Camerra-Rowe, Pamela G. (1994): Lobbying in the new Europe: firms and politics in the Single European Market. Durham: Duke University, PhD-Dissertation.
- Caporaso, James A. (1974): The structure and function of European integration. Pacific Palisades, CA: Goodyear Publishing Company.
- Clark, Peter B./Wilson, James Q. (1961): Incentive systems: a theory of organizations. *Administrative Science Quarterly*; vol. 6, No. 3: 219-266.
- Coen, David (1997): The evolution of the large firm as a political actor in the European Union. *Journal of Public Policy*; vol. 4, No. 1: 91-108.
- Coen, David (1998): The European business interest and the nation state: Large-firm lobbying in the European Union and member states. *Journal of Public Policy*; vol. 18, No. 1: 75-100.
- Coen, David (2002): Business interests and European integration. in: Balme, Richard/Chabenet, Didier/Wright, Vincent (Hrsg.). *L'action collective en Europe/Collective Action in Europe*. Paris: Presses de Science Po: 255-277.
- Cohen, Jean/Arato, Andrew (1992): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Cohen, Joshua (1989): Deliberation and Democratic Legitimacy. in: Hamlin, Alan/Pettit, Philip (Hrsg.). *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Oxford: Basil Blackwell: 17-34.
- Cohen, Joshua/Sabel, Charles (1997): Directly-deliberative polyarchy. *European Law Journal*; vol. 3, No. 4: 313-343.
- Constantelos, John (1996): Multi-level lobbying in the European Union: a paired sectoral comparison across the French-Italian border. *Regional and Federal Studies*; vol. 6, No. 1: 28-55.
- Cowles, Maria G. (1997): Organizing industrial coalitions: A challenge for the future? in: Wallace, Helen/Young, Alasdair R. (Hrsg.). *Participation and policy-making in the European Union*. Oxford: Clarendon Press: 116-140.
- Cowles, Maria G. (2001): The transatlantic business dialogue and domestic business-government relations. in: Cowles, Maria/Caporaso, James A./Risse, Thomas (Hrsg.). *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*. Ithaca: Cornell University Press: 159-179.
- Cram, Laura (1998): The EU institutions and collective action: constructing a European interest, in: Greenwood, Justin/Aspinwall, Mark (Hrsg.). *Collective action in the European Union. Interests and the new politics of associability*. London: Routledge: 63-80.
- Cullen, Pauline P. (1999): Pan-European non governmental organizations: European Union sponsored mobilization and activism for social rights. Paper presented at the European Community Studies Association Conference, Pittsburgh.
- della Porta, Donatella (2003): The europeanisation of protest: a typology and some empirical evidence. *EUI Working Paper SPS*, (2003/18).
- De Schutter, Olivier/Lebessis, Notis/Paterson, John (Hrsg.) (2001): *Governance in the European Union. 'Cahiers' of the Forward Studies Unit*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission.
- Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle (1994): Barrieren und Wege "grenzenloser Solidarität": Gewerkschaften und Europäische Integration. in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.).

- Staat und Verbände. (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25): Opladen: Westdeutscher Verlag: 223-255.
- Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle (2000): Trade Unions in Western Europe since 1945. London: Macmillan/Palgrave.
- Eckstein, Harry (1992): Regarding politics. Essays on political theory, stability, and change. Berkeley/Los Angeles/Oxford: University of California Press.
- Eder, Klaus/Hellmann, Kai-Uwe/Trenz, Hans-Jörg (1998): Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa. in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.). Regieren in entgrenzten Räumen. (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 29). Opladen: Westdeutscher Verlag: 321-344.
- Eder, Klaus/Kantner, Cathleen (2000): Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit. in: Bach, Maurizio (Hrsg.). Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 306-331.
- Eder, Klaus/Trenz, Jans-Jörg (2003): The Making of a European Public Space: The Case of Justice and Home Affairs. in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Linking EU and National Governance. Oxford: Oxford University Press: 111-134.
- Eising, Rainer (2000): Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske+Budrich.
- Eising, Rainer (2001): Assoziative Demokratie in der Europäischen Union? in: Zimmer, Annette/ Wessels, Bernhard (Hrsg.). Verbände und Demokratie in Deutschland. Opladen: Leske+Budrich: 293-330.
- Eising, Rainer (2004): Multilevel governance and business interests in the European Union. *Governance*; vol. 17, No. 2: 211-246.
- Eising, Rainer/Jabko, Nicolas (2001): National interests and European Union electricity liberalization. *Comparative Political Studies*; vol. 34, No. 7: 242-267.
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (1994): Inflation und Zerfaserung. Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft. in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.). Staat und Verbände (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25). Opladen: Westdeutscher Verlag: 175-206.
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (1999): Governance in the European Union: a comparative assessment. in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.). The transformation of governance in the European Union. London: Routledge: 267-285.
- Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John Erik (Hrsg.) (2000): Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation? London/New York: Routledge.
- Eriksen, Erik Oddvar/Joerges, Christian/ Neyer, Jürgen (Hrsg.) (2003): European governance, Deliberation and the quest for democratisation. (ARENA Report No 02). Oslo: ARENA.
- Falkner, Gerda (1999): European social policy: towards multi-level and multi-actor governance. in: Kohler-Koch, Beate/ Eising, Rainer (Hrsg.). The transformation of governance in the European Union. London: Routledge: 83-97.
- Falkner, Gerda (2000): Policy networks in a multi-level system: convergence towards moderate diversity? *West European Politics*; vol. 23, No. 4: 94-121.
- Feld, Werner J. (1970): Transnational business collaboration among common market countries. New York: Praeger.
- Finke, Barbara/Jung, Nikola/Kohler-Koch, Beate (2003): Europäisierung des intermediären Raums: Steuerungsinstrumente der europäischen Kommission. Konferenzbei-

- trag für die Drei-Länder-Tagung der deutschen, österreichischen und schweizerischen Vereinigungen für politische Wissenschaft. Bern (14.-15.11.2003).
- Fisher, Chris (1994): The lobby to stop testing cosmetics on animals. in: Pedler, Robin H./Van Schendelen, Marinus P. C. M. (Hrsg.). Lobbying the European Union. Companies, trade associations and issue groups. Aldershot: Dartmouth: 227-241.
- Gabel, Matthew J./Anderson, Christopher J. (2002): The structure of citizen attitudes and the European political space. *Comparative Political Studies*; vol. 35, No. 8: 893-913.
- Gerhards, Jürgen (1993): Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer Europäischen Öffentlichkeit. *Zeitschrift für Soziologie*; Bd. 22, Heft 2: 96-110.
- Gottweis, Herbert (1999): Regulating genetic engineering in the European Union: a post-structuralist perspective. in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.). The transformation of governance in the European Union. London: Routledge: 61-82.
- Grande, Edgar (1994): Vom Nationalstaat zur europäischen Politikverflechtung. Expansion und Transformation moderner Staatlichkeit – untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik. Habilitationsschrift. Universität Konstanz.
- Grande, Edgar (2000): Multi-level governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.). Wie problemlösungsfähig ist die Europäische Union? Baden-Baden: Nomos.
- Greenwood, Justin (2002a): EU interest groups and their members: when is membership a "collective action problem"? in: Balme, Richard/Chabenet, Didier/Wright, Vincent (Hrsg.). *L'action collective en Europe/Collective Action in Europe*. Paris: Presses de Sciences Po: 227-253.
- Greenwood, Justin (2002b): Inside the EU business associations. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Greenwood, Justin (2003): Interest Representation in the European Union. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Greenwood, Justin/Aspinwall, Mark (Hrsg.) (1998): Collective action in the European Union. Interests and the new politics of associability. London: Routledge.
- Greenwood, Justin/Grote, Jürgen/Ronit, Karsten (Hrsg.) (1992): Organized interests and the European Community. London et al.: Sage Publications.
- Greenwood, Justin/Ronit, Karsten (1994): Interest groups in the European Community: Newly emerging dynamics and forms. *West European Politics*; vol. 17, No. 1: 31-52.
- Greenwood, Justin/Webster, Ruth (2000): Are EU business associations governable? *European Integration Online Papers*; vol. 4, No. 3.
- Greven, Michael (1998): Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum: Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union. in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.). Regieren in entgrenzten Räumen (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 29). Opladen: Westdeutscher Verlag: 249-270.
- Haas, Ernst B. (1968): The uniting of Europe. Political, social and economic forces, 1950-1957 (Second edition). Stanford: Stanford University Press.
- Habermas, Jürgen (1998): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt/Main: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft.
- Harvey, Brian (1993): Lobbying in Europe: The experience of voluntary organization. in: Mazey, Sonia/ Richardson, Jeremy (Hrsg.). Lobbying in the European Commu-

- nity. Oxford: Oxford University Press : 188-200.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen (1997): *The Council of Ministers*. Basingstoke: Macmillan.
- Hayward, Jack (Hrsg.) (1995): *Industrial enterprise and European integration: from national to international champions in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Heinelt, Hubert (1998): *Zivilgesellschaftliche Perspektiven einer demokratischen Transformation der Europäischen Union*. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*; vol. 5, No. 1: 79-107.
- Helfferrich, Barbara/Kolb, Felix (2001): *Multilevel action coordination in European contentious politics: the case of the European Women's Lobby*. in: Doug Imig/Sid Tarrow (Hrsg.). *Contentious Europeans. Protest and politics in an emerging polity*. Lanham: Rowman & Littlefield: 143-161.
- Héritier, Adrienne (2002): *New modes of governance in Europe*. in: Héritier, Adrienne (Hrsg.). *Common goods*. Lanham: Rowman & Littlefield: 185-206.
- Héritier, Adrienne et al. (Hrsg.) (2001): *Differential Europe: EU impact on national policy-making*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hey, Christian/Brendle, Uwe (1994): *Umweltverbände und EG: Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hix, Simon (2003): *Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU*. in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.). *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich: 151-180.
- Imig, Doug/Tarrow, Sidney (Hrsg.) (2001a): *Contentious Europeans. Protest and politics in an emerging polity*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Imig, Doug/Tarrow, Sidney (2001b): *Mapping the europeanization of contestation: evidence from a quantitative data analysis*. in: Imig, Doug/Tarrow, Sidney (Hrsg.). *Contentious Europeans. Protest and politics in an emerging polity*. Lanham: Rowman & Littlefield: 27-49.
- Imig, Doug/Tarrow, Sidney (2001c): *Studying contention in an emerging polity*. in: Imig, Doug/Tarrow, Sidney (Hrsg.). *Contentious Europeans. Protest and politics in an emerging polity*. Lanham: Rowman & Littlefield: 3-26.
- Imig, Doug/Tarrow, Sidney (2003): *Politischer Protest im europäischen Mehrebenensystem*. in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.). *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich: 151-180.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch (1996): *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*. in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.). *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich: 15-46.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch (2003): *Regieren und Institutionenbildung*. in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.). *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich: 11-46.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen (1998): *Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 29)*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 207-233.
- Jordan, Grant (1998): *What drives associability at the European level? The limits of the utilitarian explanation*. in: Greenwood, Justin/Aspinwall, Mark (Hrsg.). *Collective action in the European Union. Interests and the new politics of associability*. London: Routledge: 31-62.

- Kassim, Hussein (1994): Policy Networks, networks and European policy-making: a sceptical view. *West European Politics*; vol. 17, No. 4: 15-27.
- Katzenstein, Peter (1997): United Germany in an integrating Europe. in: Katzenstein, Peter (Hrsg.). *Tamed power. Germany in Europe*. Ithaca: Cornell University Press: 1-47.
- Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (1991): Institutional change in Europe in the 1980s. in: Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (Hrsg.). *The new European Community. Decisionmaking and institutional change*. Boulder: Westview Press: 1-39.
- Kielmansegg, Peter Graf (1996/2003): Integration und Demokratie. in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.). *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich: 47-71 (1. Aufl.), 49-83 (2. Aufl.).
- Klein, Ansgar (2001): Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen. Opladen: Leske+Budrich.
- Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.) (2003): *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*. Opladen: Leske+Budrich.
- Knill, Christoph (2001): Private governance across multiple arenas: European interest associations as interface actors. *Journal of European Public Policy*; vol. 8, No. 2: 227-246.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (2000): Mechanismen der Europäisierung: nationale Regulierungsmuster und europäische Integration. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*; Bd. 6, Heft 4: 19-50.
- Kohler-Koch, Beate (1992): Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß. in: Kreile, Michael (Hrsg.). *Die Integration Europas (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23)*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 81-119.
- Kohler-Koch, Beate (1997): Organized interests in the EC and the European Parliament. *European Integration online Papers (EIoP)*; vol. 1, No. 9.
- Kohler-Koch, Beate (1999): The evolution and transformation of European governance. in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.). *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge: 14-35.
- Kohler-Koch, Beate (2003): Auf der Suche nach einer besseren Politik: Offene Türen für die Zivilgesellschaft in Brüssel. in: Chardon, Matthias/Göth, Ursula/Große Hüttmann, Martin/Probst-Dobler, Christine (Hrsg.): *Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert, Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos: 199-213.
- Kohler-Koch, Beate (2004a): Synthesis of the debates, Conference "Participatory democracy: current situation and opportunities provided by the European Constitution". Brüssel (8./9. März 2004), unter: http://www.esc.eu.int/pages/en/acs/events/08_03_04_democracy/Intervention_Kohler-koch_en.pdf (Stand 15. Juni 2004).
- Kohler-Koch, Beate (2004b): Legitimes Regieren in der EU. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Weißbuch zum Europäischen Regieren. in: Kaiser, André/Zittel, Thomas (Hrsg.). *Demokratietheorien und Demokratieentwicklung, Festschrift für Peter Graf Kielmansegg*. Opladen: Westdeutscher Verlag: S. 423-446.
- Kohler-Koch, Beate unter Mitarbeit von Brümmer, R./Myrzik, B./Platzer, H.-W. (1988): *Wirtschaftsverbände als transnationale Akteure: Der Beitrag deutscher Verbände zum Management internationaler Interdependenz im Kontext der EG-Süderweiterung*. Darmstadt: DFG-Abschlußbericht.

- Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.) (1999): The transformation of governance in the European Union. London: Routledge.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992): Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen. Brüssel: SEK (92) 2272 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 63/2 .
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Generaldirektion für Beschäftigung, industrielle Beziehungen und soziale Angelegenheiten) (1999): Bericht über die Repräsentativität der Verbände der europäischen Sozialpartner 05-1999-05181-01-00-DE-TRA-00 (FR), September 1999. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endgültig. Brüssel (25.07.2001).
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001b): Europe 2004 – Le Grand Débat. Setting the Agenda and Outlining the Options. Brüssel (15./16. Oktober 2001); unter http://europa.eu.int/comm/governance/whats_new/europe2004_en.pdf .
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002a): Communication from the Commission on impact assessment (COM (2002) 276 final). Brüssel (5.6.2002).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002b): Consultation Document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (COM (2002)277 final). Brüssel (5.6.2002).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002c): Report from the Commission on European Governance , COM(2002)705 final. Brüssel (11.12.2002).
- Kotzian, Peter (2003): Verhandlungen im europäischen Arzneimittelsektor. Initiierung - Institutionalisierung - Ergebnisse. Baden-Baden: Nomos.
- Lahusen, Christian/Jauß, Claudia (2001): Lobbying als Beruf - Interessengruppen in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.
- Lehmkuhl, Dirk (1999): The importance of small differences. The impact of European integration on road haulage associations in Germany and the Netherlands. Amsterdam: Thela Thesis.
- Lehmkuhl, Dirk (2000): Under stress: Europeanisation and trade associations in the member states. European Integration online Papers (EIoP); vol. 4, No. 14.
- Liebert, Ulrike (2003a): Transformationen europäischen Regierens: Grenzen und Chancen transnationaler Öffentlichkeiten? in: Klein, Ansgar et al. (Hrsg.). Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa. Opladen: Leske+Budrich: 75-100.
- Liebert, Ulrike (2003b): Europa auf dem Weg der transnationalen Demokratie: Zwischenbilanz. in: dies. et al. (Hrsg.): Verfassungsexperiment. Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie? Münster: Lit Verlag: 297-319.
- Lindberg, Leon N. (1963): The political dynamics of European economic integration. London.
- Lindberg, Leon N. (1971): Political integration as a multidimensional phenomenon requiring multivariate measurement. in: Lindberg, Leon N./Stuart A. Scheingold (Hrsg.). Regional Integration. Theory and Research. Cambridge: Harvard University Press: 45-127.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (1970): Europe's would-be polity: patterns of change in the European Community. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Lovecy, Jill (1999): Governance transformation in the professional services sector: a case of market integration 'by the back door'? in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.). *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge: 135-152.
- Mair, Peter (2000): The limited impact of Europe on national party systems. *West European Politics*; vol. 23, No. 4: 27-51.
- Majone, Giandomenico (Hrsg.) (1996): *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbeth (2001): *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Marks, Gary/McAdam, Doug (1996): Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union. *West European Politics*; vol. 19, No. 2: 249-278.
- Martin, Andrew/Ross, George (1999): In the line of fire: the europeanization of labor representation, in: Andrew Martin/George Ross *et al.*. *The brave new world of European labor. European trade unions at the millenium*. New York: Berghahn: 312-367.
- Mazey, Sonia (2002): L'Union européenne et les droits des femmes: de l'eupéanisation des agendas nationaux à la nationalisation d'un agenda européen? in: Balme, Richard/Chabenet, Didier/Wright, Vincent (Hrsg.). *L'action collective en Europe/Collective Action in Europe*. Paris: Presses de Science Po:
- Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (2002): Pluralisme ouvert ou restreint? Les groupes d'intérêt dans l'Union européenne. in: Balme, Richard/Chabenet, Didier/Wright, Vincent (Hrsg.). *L'action collective en Europe/Collective Action in Europe*. Paris: Presses de Science Po: 123-161.
- McLaughlin, Andrew/Jordan, Grant/Maloney, William A. (1993): Corporate lobbying in the European Community. *Journal of Common Market Studies*; vol. 31, No. 2: 191-212.
- Medrano, Juan Díez (2003): Qualitätspresse und europäische Integration, in: Klein, Ansgar et al. (Hrsg.). *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*. Opladen: Leske+Budrich: 191-212.
- Mill, John Stuart (1965): *Utilitarianism On Liberty and Representative Government*, herausgegeben von Mary Warnock. London: Collins.
- Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*; vol. 45, No. 1: 651-688.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nicolaidis, Kalypso/Howse, Robert (Hrsg.) (2001): *The federal vision – legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Offe, Claus (1995): Some skeptical considerations on the malleability of representative institutions. in: Cohen, Joshua/Rogers, Joel (Hrsg.). *Associations and democracy*. London: Verso: 114-132.
- Offe, Claus/Wiesenthal, Helmut (1985): Two logics of collective action, in: Claus Offe: *Disorganized Capitalism. Contemporary transformations of work and politics*. Cambridge: Polity Press: 170-220 (zuerst in: M. Zeitlin (Hrsg.), *Political power and social theory*, 1980, S. 67-115).
- Olson, Mancur (1965): *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.

- Peterson, John (1995): Policy networks and European Union policy making. A reply to Kassim. *West European Politics*; vol. 18, No. 2: 389-407.
- Pijnenburg, Bert (1998): EU lobbying by ad hoc coalitions: an exploratory case study. *Journal of European Public Policy*; vol. 5, No. 2: 303-321.
- Platzer, Hans-Wolfgang (1984): Unternehmensverbände in der EG - ihre nationale und transnationale Organisation und Politik. Dargestellt am Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der deutschen industriellen Branchenverbände und deren EG-Verbandszusammenschlüsse. Kehl: Engel.
- Pollack, Mark A. (1997): Representing diffuse interests in the European Union. *Journal of European Public Policy*; vol. 4, No. 4: 572-590.
- Reif, Karlheinz/Hermann Schmitt (1980): Nine Second-Order Elections: a systematic framework for the analysis of European election results. *EJPR*; vol. 8: 3-44.
- Reising, Uwe K. H. (1998): Domestic and supranational political opportunities: European protest in selected countries 1980-1995. *European Integration Online Papers (EIoP)*; vol. 2, No. 5.
- Reutter, Werner/Rütters, Peter (Hrsg.) (2001): Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa. Opladen: Leske+Budrich UTB.
- Richter, Emanuel (1999): Das republikanische Europa. Aspekte einer nachholenden Zivilisierung. Opladen: Leske+Budrich.
- Roose, Jochen (2003): Umweltorganisationen zwischen Mitgliedschaftslogik und Einflusslogik in der europäischen Politik, in: Ansgar Klein u.a. (Hrsg.): *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*. Opladen: Leske+Budrich, S. 141-158.
- Rootes, Chris (2002): The europeanisation of environmentalism, in: Richard Balme/Didier Chabenet/Vincent Wright (Hrsg.). *L'action collective en Europe/Collective action in Europe*. Paris: Presses de Science Po: 377-404.
- Rucht, Dieter (2002): The EU as a target of political mobilisation: is there a Europeanisation of conflict?, in: Richard Balme/Didier Chabenet/Vincent Wright (Hrsg.). *L'action collective en Europe/Collective Action in Europe*. Paris: Presses de Science Po: 163-194.
- Sandholtz, Wayne (1992): *High-tech Europe. The politics of international cooperation*. Berkeley: University of California Press.
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John (1989): 1992: Recasting the European Bargain. *World Politics*, 42(1), 95-128.
- Schaber, Thomas (1997): Transparenz und Lobbying in der Europäischen Union. Geschichte und Folgen der Neuregelung von 1996. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 28(2), 266-278.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1995): *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1999): Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, Bd. 6, Heft 2, 185-244.
- Schmidt, Vivien (1999): National patterns of governance under siège: the impact of European Integration, in: Beate Kohler-Koch/Rainer Eising (Hrsg.). *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge: 155-172.
- Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (1991): *From national corporatism to trans-*

- national pluralism: organized interests in the Single European Market. *Politics and Society*, 19(2), 133-164.
- Schneider, Volker (1992): Organized interests in the European telecommunications sector, in: Justin Greenwood/ Jürgen R. Grote/Karsten Ronit (Hrsg.). *Organized interests and the European Community*. London: Sage: 42-68.
- Schwaiger, Konrad/Kirchner, Emil (1981): *Die Rolle der europäischen Interessenverbände. Eine Bestandsaufnahme der europäischen Verbandswirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Sebaldt, Martin (1997): *Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Shaw, Jo (2000): *Law of the European Union*, Basingstoke: Palgrave.
- Siaroff, Alan (1999): Corporatism in 24 industrial democracies: meaning and measurement. *European Journal of Political Research*, 36(2), 175-205.
- Sidenius, Niels C. (1998): A collective action problem? Danish interest associations and Euro groups, in: Justin Greenwood/Mark Aspinwall (Hrsg.). *Collective action in the European Union. Interests and the new politics of associability*. London: Routledge: 81-107.
- Sidenius, Niels C. (1999): Business, governance structures, and the EU: the case of Denmark, in: Beate Kohler-Koch/Rainer Eising (Hrsg.). *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge: 173-188.
- Smith, Mitchell P. (2001): In pursuit of selective liberalization: single market competition and its limits. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 519-540.
- Steeg, Marianne van de (2003): Bedingungen für die Entstehung von Öffentlichkeit in der EU, in: Klein, Ansgar *et al.* (Hrsg.) (2003): *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*. Opladen: Leske+Budrich: 171-190.
- Steenbergen, Mark/Marks, Gary (2002): Introduction: understanding political contestation in the European Union. *Comparative Political Studies*; vol. 35, No. 8: 879-892.
- Tarrow, Sidney (2001): Contentious politics in a composite polity. in: Imig, Doug/Tarrow, (Hrsg.). *Contentious Europeans. Protest and politics in an emerging polity*. Lanham: Rowman & Littlefield: 253-259.
- Trenz, Hans-Jörg (2002): *Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union. Zivilgesellschaftliche Subpolitik oder schaupolitische Inszenierung?* Baden-Baden: Nomos.
- Truman, David B. (1951): *The governmental process. Political interests and public opinion*. (Reprint des Institute of Governmental Studies, University of California), Berkeley 1993
- Vibert, Frank (2004): *The EU's system of regulatory impact assessment – a scorecard*. London: European Policy Forum.
- Vobruba, Georg (1992): *Wirtschaftsverbände und Gemeinwohl*. in: Mayntz, Renate (Hrsg.). *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung: 80-121.
- Wallace, Helen/Young, Alasdair R. (Hrsg.) (1997): *Participation and policy-making in the European Union*. Oxford: Clarendon Press.
- Warleigh, Alex (2000): The hustle: citizenship practice, NGOs and 'policy coalitions' in the European Union - the cases of Auto Oil, drinking water and unit pricing. *Journal of European Public Policy*; vol. 7, No. 2: 229-243.
- Warleigh, Alex (2001): 'Europeanizing' civil society: NGOs as agents of political socialization. *Journal of Common Market Studies*; vol. 39, No. 4: 619-639.

- Warleigh, Alex (2003): 'Informal Governance: What Contribution to the Legitimacy of the EU?'. in: Christiansen, Thomas/Piattoni, Simona (Hrsg.). *Informal Governance in the European Union*. Aldershot: Edward Elgar Publications: 22-35.
- Webster, Ruth (1998): Environmental collective action: stable patterns of cooperation and issue alliances at the European level. in: Greenwood, Justin/Aspinwall, Mark (Hrsg.). *Collective action in the European Union. Interests and the new politics of associability*. London: Routledge: 176-195.
- Wirtschafts- und Sozialausschuss (2001): Opinion on the Organised civil society and European governance: the Committee's contribution to the White Paper, CES 535/2001, 25.-26. April 2001, Brüssel.
- Wirtschafts- und Sozialausschuss (2000): The civil society organised at European level. Proceedings of the First Convention, Brussels, 15th and 16th october 1999, Brüssel.
- Wirtschafts- und Sozialausschuss (2003): Final Report of the ad hoc group on Structured cooperation with European civil society organizations and networks. CESE 1498/2003 fin, Brüssel.
- Wirtschafts- und Sozialausschuss (2004a): Final Report of the ad hoc group on Structured cooperation with European civil society organisations and networks, CESE 1498/2003, 17th february 2004, Brüssel.
- Wirtschafts- und Sozialausschuss (2004b): Conference on Participatory Democracy: Current situation and opportunities provided by the European Constitution, Summary Memo, 8th and 9th march 2004, Brüssel.
- Young, Alasdair R. (1997): Consumption without representation? Consumers in the Single Market. in: Wallace, Helen/Young, Alasdair R. (Hrsg.). *Participation and policy-making in the European Union*. Oxford: Clarendon Press: 206-234.