

Jürgen Schäfer

Intermediäre Kräfte nachhaltiger Gesellschaftspolitik

Zur Politikvermittlung europäischer
Nicht-Regierungs-Organisationen

Doktorarbeit / Dissertation

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2006 GRIN Verlag
ISBN: 9783638785310

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/79700>

Jürgen Schäfer

Intermediäre Kräfte nachhaltiger Gesellschaftspolitik

Zur Politikvermittlung europäischer Nicht-Regierungs-Organisationen

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

INTERMEDIÄRE KRÄFTE NACHHALTIGER GESELLSCHAFTSPOLITIK

**Zur Politikvermittlung europäischer
Nicht-Regierungs-Organisationen**

Jürgen Schäfer

***Der Begriff 'Europa' war uns lieb und teuer,
etwas unserem Denken und Wollen Natürliches.
Er war das Gegenteil der provinziellen Enge,
des bornierten Egoismus,
der nationalistischen Rohheit
und Unbildung.
Er meinte Freiheit, Geist und Güte.***

Thomas Mann (1942)

Inhaltsverzeichnis

DANKSAGUNG	5
1 EINLEITUNG	7
1.1 Problemdimension.....	7
1.2 Leitende Forschungsfragen und Gliederung der Arbeit	13
2 UNTERSUCHUNGSFELDER: KOORDINATION UND KOMMUNIKATION EUROPÄISCHER NACHHALTIGKEITSPOLITIK	21
2.1 Europäische Willensbildungsprozesse und NGOs	22
2.2 Nachhaltige Gesellschaftspolitik für Europa	25
2.3 Untersuchungsdesign: Theoriebausteine und empirische Felder	27
3 THEORIEBAUSTEINE: POUVOIRS INTERMÉDIAIRES – VERMITTLER INTERSYSTEMISCHER KOMMUNIKATION.....	33
3.1 Exkurs: Kommunebewegung und „nichtlegitime Herrschaft“ – Max Weber	34
3.2 Die Theorie der Zwischengewalten – Charles de Montesquieu	36
3.3 Zwischengewalten und despotische Demokratie – Alexis de Tocqueville	40
3.4 Zwischengewalten als moralische Instanz – Emile Durkheim	44
3.5 Intermediäre Instanzen in der Soziologie der Gegenwart: Typen, Funktionen, Strukturen	49
3.6 Die Theorie der ökologischen Kommunikation – Niklas Luhmann	55
3.7 Steuerungspessimismus! Die Strukturationstheorie als theoretische Alternative?	59
3.8 Strukturelle Kopplung und intersystemische Kommunikation durch Organisationen	62
4 ORGANISATIONEN IN DER WISSENSGESELLSCHAFT	69
4.1 Organisationen und gesellschaftlicher Wandel	69
4.2 Von der virtuellen Organisation zur gesellschaftlich legitimierten Institution	73
4.3 Wissensmanagement und Wissensgemeinschaften	76
4.4 Nachhaltige Wissensgesellschaft	80
4.5 Wissen als Ereignis	82
4.6 Wissensnetze: Schnittstellen im Willensbildungsprozess	83
4.7 Organisationen und Nachhaltigkeit	86

5	NGOS: NETZWERKE DER POLITIKVERMITTLUNG	91
5.1	Zivilgesellschaft und NGOs	92
5.2	NGOs als interorganisationale Netzwerke	96
5.3	Politikvermittlung als wechselseitige Kommunikation	98
5.4	NGOs – Phänomen der Globalisierung	101
5.5	Governance und NGOs: Wege aus der globalen Anomie	104
5.6	Exkurs: Die andere Seite der Medaille – Terror und die Asymmetrien globaler Ordnung	107
5.7	Steuerungsoptionen in Zeiten der Globalisierung	109
5.8	Steuerungsoptionen nachhaltiger Entwicklung	115
6	NGOS: AKTEURE IM EUROPA JENSEITS DER NATIONALSTAATEN	121
6.1	Der europäische Integrationsprozess	122
6.2	„Der Flirt mit der Zivilgesellschaft“ – NGOs und europäische Politik	125
6.3	Dimensionen des Lobbyismus in Europa	128
6.4	Ebenen der Lobbyarbeit in Europa	133
6.5	Techniken der NGO-Arbeit und Kooperationen	135
6.6	Standpunkte: Öffentliche Finanzierung am Beispiel europäischer Umwelt-NGOs	138
6.7	Aspekte und Probleme demokratischer Legitimation	144
6.8	Wissensmanagement in Umwelt-NGOs	148
7	DER REFORMPROZESS EUROPÄISCHES REGIEREN	153
7.1	Die Reformen der Prodi-Kommission	155
7.2	Das Weißbuch „Europäisches Regieren“ als zentrales Element der Reformen	158
7.3	Formen und Foren der Partizipation	161
7.4	Formalisierung von Schnittstellen	162
7.5	Einschätzungen: Online Konsultationen und Internetforen	167
7.6	Der Wirtschafts- und Sozialausschuss als Repräsentationsorgan der Zivilgesellschaft?	169
7.7	„Glocal Governance“ und die Reformen von Maastricht	172
7.8	Neue Medien und politische Öffentlichkeit in Europa	175
8	NACHHALTIGE GESELLSCHAFTSPOLITIK FÜR EUROPA	181
8.1	Nachhaltige Entwicklung: Historischer Kontext	181
8.2	Etymologische Bedeutungsbestände und Probleme der Konzeptionalisierung	183

8.3	Zur Veränderung ökologischer Kommunikation – NGOs und politische Resonanz	187
8.4	Die „Greening the Treaty Kampagne“ und der Vertrag von Amsterdam	190
8.5	Meilensteine der Integration – von Amsterdam nach Göteborg	194
8.6	„Generation Attac“ und „Die Krise der Umweltbewegung“	196
8.7	Interorganisationale Vernetzung und intersystemische Kooperationen	201
8.8	Nachhaltigkeit für die EU – Blockaden und Chancen.....	205
9	ZIVILGESELLSCHAFT UND KONVENTSFORUM – EMPIRISCHE BEFUNDE I	213
9.1	Der Europäische Verfassungskonvent	214
9.2	Das Konventsforum: Organisation und Strukturen	216
9.3	Bemerkungen zu Auswertung und Operationalisierung	218
9.4	Forum komplett: Akteure und Beiträge im Detail.....	221
9.4.1	Zuordnung der Akteure zu Ländergruppen	224
9.4.2	Beziehungen zur Europäischen Union	225
9.4.3	Akteure mit 10 und mehr Beiträgen.....	226
9.4.4	Prozentuale Verteilung der Akteure nach Rubriken	227
9.4.5	Prozentuale Verteilung der Beiträge nach Rubriken	228
9.4.6	Forumsrubriken im Vergleich: Anteile der EU-Akteure	229
9.5	Untersuchungsfeld Rubrik 1: Akteure im Detail.....	229
9.5.1	Herkunft der Akteure	229
9.5.2	Betätigungsfelder der Akteure	230
9.6	Forum Rubriken 3 und 4: Wichtige Akteursgruppen	232
9.7	Analyse: Beteiligung und Defizite	233
10	NACHHALTIGKEIT UND KONVENTSFORUM – EMPIRISCHE BEFUNDE II.....	239
10.1	Bemerkungen zu Auswertung und Operationalisierung	239
10.2	Forum und Nachhaltigkeit: Akteure und Beiträge im Detail.....	242
10.2.1	Herkunft der Akteure	242
10.2.2	Betätigungsfelder der Akteure	243
10.2.3	Nachhaltigkeitsbezüge nach Betätigungsfeldern.....	243
10.2.4	Verhältnis von Nachhaltigkeitsbezügen zu Akteuren und Beiträgen ...	245
10.2.5	Beiträge mit Nachhaltigkeitsbezügen: Wichtige Akteursgruppen	245
10.2.6	Themenccluster: Ein Spektrum nachhaltiger Entwicklung	247
10.2.7	Anteile der Akteure und Beiträge mit Nachhaltigkeitsbezügen.....	250
10.2.8	Nachhaltigkeitsbezüge nach Herkunft der Akteure	251

10.3	Nachhaltigkeit und der Konventsprozess	251
10.4	Details: Nachhaltigkeit als Ziel der Union	255
10.5	Konventsprozess und Kooperationsimpulse	258
10.6	Befunde: Nachhaltigkeit und Konventsprozess	263
11	SCHLUSSBETRACHTUNG.....	267
11.1	Intermediäre Kräfte in Europa	267
11.2	Organisationsmacht und politische Dynamik	270
11.3	Zwischen Totalitarismusgefahr und Globalisierungskatastrophe	274
	LITERATUR	279
	ANHANG	302
A.1	Verzeichnis der Abbildungen	302
A.2	Verzeichnis der Tabellen	304
A.3	Abkürzungsverzeichnis	305
A.4	Ausgewertete Quellen	307
A.4.1	Tabellen der Forumsakteure zur Bestimmung ihrer Anzahl, Betätigungsfelder und Ländergruppenzugehörigkeiten	307
A.4.1.1	Rubrik 1: „Sonstige, Zivilgesellschaft, NRO und Bewegungen“	307
A.4.1.2	Rubrik 2: „Hochschulen und Think Tanks“	318
A.4.1.3	Rubrik 3: „Politik/ öffentlich-rechtliche Körperschaft“	321
A.4.1.4	Rubrik 4: „Wirtschaft und Gesellschaft“	324
A.4.2	Tabelle der Forumsakteure aus Rubrik 1 zur Bestimmung der Anzahl von Beiträgen mit Nachhaltigkeitsbezügen, der Zuordnung zu Ländergruppen und der Zuordnung der Nachhaltigkeitsbezüge zu Themenclustern.....	326
A.4.3	Dokumentation zum Konventsforum auf Daten-CD	339
A.5	Interviews und Konferenzteilnahmen	341
A.5.1	Verzeichnis der InterviewpartnerInnen und Organisationen	341
A.5.2	Informationen zu den Interviewprotokollen	342
A.5.3	Informationen zur Anwendung des Interview-Leitfadens	343
A.5.4	Interview-Leitfaden.....	344
A.5.5	Konferenzteilnahmen	346
A.6	Bildrechte	347

Danksagung

Mit der Veröffentlichung dieser Dissertationsschrift endet für mich ein Lebensabschnitt, der im Februar 1994 mit der „Einschulung“ in das Ruhr-Kolleg zu Essen begann. Erst die am zweiten Bildungsweg erlangte allgemeine Hochschulreife öffnete mir die Türen in die Welt der Wissenschaft und zur akademischen Qualifikation.

Es war kein leichter Weg – er war oft steinig und hart. Daher möchte ich all jenen danken, die meine Talente und Kompetenzen gesehen und gefördert haben und mir die Freiräume ermöglichten, die zur persönlichen Entfaltung nötig sind. Ich danke all jenen Menschen, die mich auf diesem Weg mit freundschaftlichen Gesprächen und Diskussionen begleitet und gespiegelt haben – damit ich daran wachsen konnte.

Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Eckart Pankoke, der das Promotionsprojekt von Beginn an begleitet hat. Ohne seine Unterstützung wäre diese Dissertation wohl nie geschrieben worden.

Herzlich danken möchte ich dem Präsidenten des Sustainable Europe Research Institutes (SERI) in Wien, Dr. Friedrich Hinterberger, der durch seine einmalig kollegiale Art wichtige Impulse lieferte für die Ausrichtung meiner wissenschaftlichen Arbeit und durch dessen Vertrauensvorschuss ein Einblick in die praktische Forschungsarbeit erst möglich wurde. Danken möchte ich auch Prof. Dr. Raimund Bleischwitz und Dr. Philipp Schepelmann vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. Sie ermöglichten mir im Rahmen einer herzlichen Atmosphäre die Mitarbeit an Projekten auf internationaler Ebene. Manche Tür wurde so aufgestoßen und mancher wichtige Kontakt geknüpft.

Ich danke meinen Freunden, die mir bei der Erstellung der Doktorarbeit wertvolle Hilfe geleistet haben. Insbesondere Robert Kruk danke ich für die kritischen Fragen und Kommentare, Michel Buse für die erstklassige Gestaltung und Realisierung der Daten-CD und Dr. Pauli und meiner ganzen Familie für ihre wertvolle Unterstützung.

Mein Dank gilt auch den Interviewpartnern, die wertvolle Informationen bereitstellen konnten, die sich für den Blick auf die Praxis als unverzichtbar erwiesen.

Ferner gilt mein Dank der Deutschen Forschungsgemeinschaft und dem Vorsitzenden des Graduiertenkollegs „Europäische Gesellschaft“ an der Universität Duisburg-Essen, Prof. Dr. Wilfried Loth; insbesondere für die Zweitbegutachtung meiner Arbeit. Erst die durch das Promotionsstipendium ermöglichte Unabhängigkeit schaffte den finanziellen Freiraum für die Arbeit an der Studie.

Und schließlich – aber doch an allererster Stelle – danke ich Itzy, die mich seit dem Ruhr-Kolleg auf meinem Lebensweg begleitet, die immer an mich geglaubt und mich immer wieder motiviert hat, die immer an meiner Seite stand und auch in schwierigen Situationen die richtigen Worte fand – oder einfach nur für mich da war.

Essen, im April 2006

Jürgen Schäfer

1 Einleitung

1.1 Problemdimension

Seit etwa Anfang der 1990er Jahre gewann der Begriff Globalisierung in der Folge revolutionärer politischer und technischer Veränderungen enorme Popularität. Neue Kommunikationstechnologien, die Überwindung der in zwei Blöcke geteilten Welt und das Entstehen eines neuen Weltwirtschaftsraumes in Ost- und Südasiens bieten der Finanzwelt völlig neue Möglichkeiten der Geldanlage, des Geldtransfers und der Spekulation. Effizientere Transporttechnologien und eine enorme Vergrößerung der Welt-handelsflotte ermöglichen den schnelleren Austausch von Rohstoffen und Gütern und beschleunigen den Prozess der global positionierten und internationalen Arbeitsteilung.¹ Die zivile Nutzung des Internet sorgte für eine Kommunikationsrevolution mit stetig im Wachsen begriffenen Datentransferkapazitäten, die den weltweiten und sofortigen Austausch von Information und Wissen ermöglichen. Der Begriff der Globalisierung charakterisiert die Verquickung dieser Entwicklungen, die eine neue Epoche begründet zu haben scheinen und seither die Weltordnung tief greifend verändern.

Die Postmoderne sei angebrochen, so MENZEL (1998: 8), und führe mit der Auflösung der alten Ordnungsmuster zu einer neuen Unübersichtlichkeit, „in der die Welt als ein Tollhaus“ erscheine. Eine erste, allerdings sehr allgemeine und dadurch „profilarme“ Definition von HÖFFE (1999: 13 ff.) bestimmt „Globalisierung als Zunahme und Verdichtung der weltweiten sozialen Beziehungen.“ Und ZÜRN (1998: 73 ff.) beobachtet „in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten“ eine Verdichtung von „wirtschaftlichen Handlungszusammenhängen innerhalb der OECD-Welt“ und vertritt die These, dass der Begriff der Globalisierung aufgrund der „OECD-Zentriertheit“ dieser Veränderungen nicht angemessen sei.² FÜRSTENBERG / OESTERDIEKHOF (2004: 7 f.) plädieren jedoch für ein weiteres Verständnis von Globalisierung, um gegenüber „diesen verkürzten Sichtweisen“ etwa anhand einseitiger ökonomischer Kriterien eine umfassendere und grundlegendere „Perspektive zu konzipieren und zu begreifen.“ TEUSCH (2004: 16) fasst den Globalisierungsdiskurs so zusammen, dass weithin darin Einigkeit bestehe, „dass sich im Zuge der Globalisierung überkommene Grenzen auflösen, dass sie porös oder zumindest problematisch werden oder sich in ihrem Verlauf ändern.“ Betroffen seien „insbesondere die Grenzen zwischen Staaten bzw. einzelner Gesellschaften, zwischen dem also, was *innerhalb* dieser Staaten und Gesellschaften geschieht, und dem, was *außerhalb* von ihnen geschieht.“³

¹ Von 1990 bis 2002 stieg das Weltseehandelsvolumen um knapp 40 %. Vgl.: Flottenkommando der Deutschen Marine (Hg.) (2003): Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2003. 16. Auflage. Hgg. im Auftrag des Bundesministeriums der Verteidigung. Glücksburg, S. 2 -1.

² Zürn bevorzugt daher den Begriff der „gesellschaftlichen Denationalisierung“. Vgl.: Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt am Main, S. 65 ff.

³ Teusch, Ulrich (2004): Was ist Globalisierung? Ein Überblick. Darmstadt, S. 16. Hervorhebungen im Original.

Das Globalisierungsphänomen vereint somit die Verdichtung sozialer Beziehungen mit Entgrenzungstendenzen und „immer mehr ökonomische, politische, kulturelle und soziale Phänomene haben oder erzeugen globale Effekte und sind auf globale Strukturen angelegt und ausgerichtet.“⁴ Globalisierung und die damit verbundenen Möglichkeiten beschleunigter globaler Kommunikation, der grenzüberschreitenden Berichterstattung der Medien nahezu in Echtzeit und der globale Tourismus begründen auch die Entgrenzung von Problemlagen, die aus dem engen Blickfeld der Lokalität weichen und das Bewusstsein für globale Prozesse schärfen. Gleichzeitig sind die Auswirkungen der Globalisierung ein erheblicher Teil des Problems, dass durch sie selbst erst beobachtbar wird. Stichworte wie der Nord-Süd Konflikt, das Problem der digitalen Teilung, die Debatte um das Ozonloch, um die Biodiversität oder die Klimaerwärmung sind solche Phänomene, die als entgrenzte und globale Problemdimensionen gelten.

„Die so genannte „Postmoderne“ sei nicht frei von postkolonialen und fundamentalistischen Machtansprüchen“, so FÜRSTENBERG / OESTERDIEKHOFF (2004: 9). Daher stellen sie unter den Bedingungen einer fortschreitenden Globalisierung eine ganz zentrale gesellschaftspolitische Frage:

„Welche durchsetzbaren Ordnungsmuster für die gesellschaftliche Dynamik zeichnen sich ab, ohne das Innovationspotenzial der sozialkulturell vermittelten Freiheitsräume zu gefährden?“
FÜRSTENBERG / OESTERDIEKHOFF (2004: 9)

Es liegt auf der Hand, dass die gleichzeitige Verdichtung und Entgrenzung sozialer Handlungszusammenhänge in ihrer globalen Dimension eine neue Qualität von Steuerungsproblemen mit sich bringt, die Formen und Foren transnationaler Willensbildung erfordern. Die durch die Globalisierung wirksam werdenden Kräfte und die grenzüberschreitenden Auswirkungen der Entscheidungen weltweit operierender Akteure bedürfen einer neuen Ordnungspolitik, die auf globaler Ebene über das System zwischenstaatlicher Beziehungen hinausgeht und zur Bewältigung der damit einhergehenden Probleme entsprechende Strukturen der Problembearbeitung sicherstellen muss.⁵ Es besteht mithin eine Tendenz zum Ökonomismus: Der Verdrängung der Politik durch den Markt.⁶ Konsequenz daraus wäre, dass nicht mehr Staaten, sondern Märkte die Regeln und Grenzen von Morgen definieren mit allen Konsequenzen auch für soziale, ökologische und kulturelle Entwicklungen.

Gerade bei der Gestaltung einer neuen Ordnungspolitik ist die Zivilgesellschaft⁷ herausgefordert, sich an transnationalen Willensbildungsprozessen und am Aufbau von Strukturen der Problemlösung zu beteiligen. Ebenso wie die Marktakteure profitiert auch die Zivilgesellschaft von den neuen technischen Möglichkeiten der Vernetzung und es entstehen neue Arenen politischer Öffentlichkeit.

⁴ Fürstenberg, Friedrich; Oesterdiekhoff, Georg W. (Hg.) (2004): Globalisierung ohne Grenzen? Soziologische Beiträge zum Entgrenzungsdiskurs. Vorwort. Hamburg, S. 8.

⁵ Vgl.: Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (1996): Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Dies. (Hg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF). Bonn, S. 17 ff.

⁶ Vgl.: Höffe, Otfried (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. München, S. 26.

⁷ Der Begriff der Zivilgesellschaft wird in dieser Arbeit im Rahmen der Beschäftigung mit intermediären Instanzen (insbes. Kapitel 3.5) und im Zusammenhang mit NGOs (insbes. Kapitel 5.1) näher betrachtet.

Relativ unverbindliche Verantwortungsstrukturen auf globaler Ebene erzeugen ein Machtvakuum jenseits nationalstaatlicher Einflussphären, sorgen für Intransparenz und verschleiern die Zurechenbarkeit von Entscheidungen. Angesichts der potentiell erzeugten multidimensionalen Problemlagen erfordern die weit reichenden Konsequenzen der Entscheidungen einzelner Akteure jedoch transnationale Legitimität. In diesem Prozess der Politikgestaltung spielen die Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO, NGOs)⁸ zunehmend eine tragende Rolle.⁹

Die „Proliferation nicht-staatlicher Akteure auf der Weltbühne“ und ihr Einfluss „auf die Gestaltung und Formulierung staatlicher Politikinhalte“ stünden zusammen mit „der These von der Entgrenzung und Entterritorialisierung politischen Handelns“ im Mittelpunkt der Globalisierungsdebatte, so BEHR (2002: 59). BECK (2002: 186) identifiziert „im Ringen um ein globales Regelsystem“ plakativ die „Akteursgruppen [...] Kapital, globale Zivilgesellschaft“ und „Staaten“. Doch während sich Akteure der Zivilgesellschaft und Staaten „in einem öffentlich-politischen Prozeß [...] erst konstituieren müssen, um als Mitspieler Macht auszuüben“, legitimiert sich das Handeln der „Kapitalseite“ anhand der Kriterien ökonomischer Vernunft und bedarf keiner politischen Rechtfertigung.¹⁰

Im Sinne des klassischen, kausalen Machtbegriffes von Max Weber, wonach Macht jede Chance bedeutet, „innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“¹¹, bilden die NGOs ein Gegengewicht zu den „stummen Zwängen“ (KARL MARX, 1890 / 1968: 765) des globalen kapitalistischen Produktionsprozesses;¹² sie bewirken Wirkungen gegen Widerstand.¹³ Sie vermögen es, durch den Einsatz von Wissen zu Partnern im Problemlösungsprozess zu werden und diesen aufgrund ihrer kommunikativen Profile unter Umständen durch die Herstellung und Sensibilisierung politischer Öffentlichkeit erst auf den Weg zu bringen. Gleichzeitig profitieren die NGOs von dem Verlust staatlicher Steuerungsmacht, der mit der Verschiebung und Aufhebung alter Grenzen einhergeht. Die Machtfaktoren der NGOs begründen sich so zum einen durch ihre Fähigkeit, Legitimationsdruck zu erzeugen, und zum anderen durch den gezielten Einsatz von Wissen in einzelnen Regelungsfeldern, die durch die Staatsgewalt alleine nicht mehr gesteuert werden können oder nicht mehr gesteuert werden sollen. NGOs vertreten als intermediäre Organisationen die Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und sind damit potentiell dazu befähigt, im internationalen Kontext und losgelöst von wirtschaftlichen oder nationalstaatlichen Interessen zu agieren und unter Einsatz ihrer Ressourcen einen Teil des Machtvakuum zu relativieren.

⁸ Nicht-Regierungs-Organisationen werden hier i. d. R. mit der Abkürzung NGO(s) bezeichnet (Non-Governmental-Organisations). Die Diskussion des Begriffes wird vertieft in Kapitel 5 dieser Arbeit.

⁹ Vgl.: Walk, Heike; Brunnengräber, Achim; Altvater, Elmar (2000): Einleitung, in: Altvater, Elmar; Brunnengräber, Achim; Haake, Markus; Walk, Heike (Hg.): Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. 2. Auflage. Münster, S. 10 f.

¹⁰ Vgl.: Beck, Ulrich (2002): Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie. Frankfurt am Main, S. 186 f.

¹¹ Weber, Max (1921 / 1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5., revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann, Studienausgabe. Tübingen, S. 28.

¹² Exemplarisch für entgrenzte gesellschaftliche Kräfte. Vgl.: Alber, Erdmute (2003): Machttheorien, in: Sociologus – Zeitschrift für empirische Ethnosoziologie und Ethnopsychologie. Jg. 53, Heft 2, S. 154.

¹³ Vgl.: Luhmann, Niklas (1988): Macht. 2., durchgesehene Auflage. Stuttgart, S. 1.

Auf globaler Ebene haben sich NGOs insbesondere auf dem Gebiet des Umweltschutzes Gehör verschafft und verdient gemacht. Vor allem seit dem Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 forcierten die NGOs den „Trend zur Vernetzung“¹⁴ und es begann die „Konjunktur der Supernova am Firmament globaler Politik.“¹⁵ „Am Medienhimmel ist ein neuer Stern aufgegangen“, jubeln WALK / BRUNNENGRÄBER / ALTVATER (2000: 10), und beschreiben so die Zunahme des öffentlichen Interesses an NGOs und die damit verbundene verstärkte öffentliche Kommunikation über NGOs.

Spätestens nach der Rio-Konferenz wurde das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als ein gesellschaftspolitischer Entwurf geprägt durch die Herausforderung, die Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales miteinander zu verknüpfen. Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe sollte die strukturell erzeugten Ungleichgewichte als Resultat eines funktional-differenzierten Gesellschaftssystems ausgleichen oder zumindest abmildern.¹⁶ Damit war der Umweltschutz, wenngleich für die Genese des Konzepts die genuine Grundlage, nunmehr eine von drei Problemdimensionen. Diese Konstellation war zugleich Auftrag an die NGOs, Strategien der Kooperation und Vernetzung zu entwickeln die sie in die Lage versetzen, die erhöhte Komplexität des mehrdimensionalen Konzeptes bewältigen zu können. Die so veränderte Rolle und Funktion der Umwelt-NGOs ließ sie auf europäischer Ebene zu kompetenten Akteuren für eine nachhaltige Gesellschaftspolitik werden und die Verarbeitung erhöhter Komplexität spiegelt sich in den interorganisational angelegten Netzwerken wider.

Gleichzeitig konnte die Rolle der NGOs insbesondere im Nachhaltigkeitsdiskurs institutionell stabilisiert werden, denn ein grundsätzlicher Auftrag der Agenda 21 ist die Gewährleistung einer möglichst umfassenden Beteiligung der Öffentlichkeit sowie die Förderung nach einer tatkräftigen „Mithilfe der nichtstaatlichen Organisationen (NRO) und anderer Gruppen“. ¹⁷ Und ein separates Kapitel der Agenda 21 widmet sich speziell der „Stärkung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen“ als „Partner für eine nachhaltige Entwicklung“ und fordert ausdrücklich eine „echte Mitwirkung“ und partnerschaftliche Beteiligung von NGOs, um „ein gemeinsames Zielbewusstsein im Namen aller gesellschaftlichen Bereiche zu aktivieren“. ¹⁸

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sehen sich die europäischen Gesellschaften einem zunehmenden Reformdruck ausgesetzt. Die Sicherung der Sozialsysteme, die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und der Umgang mit natürlichen Ressourcen sind zentrale Anliegen der öffentlichen Diskussion auf der nationalstaatlichen wie auch europäischen Ebene. Vor dem Hintergrund der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) und der damit verbundenen Integrationsaufgabe sind ebenfalls die Fragen der Gestaltung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Rolle von Europa in

¹⁴ Altvater, Elmar; Brunnengräber, Achim; Haake, Markus; Walk, Heike (Hg.) (2000): Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Vorwort, S. 7.

¹⁵ Walk, Heike; Brunnengräber, Achim; Altvater, Elmar (2000): Einleitung, S. 10.

¹⁶ Vgl.: Schneidewind, Uwe (2002): Nachhaltige Wissensgesellschaft, in: Bleicher, K.; Berthel, J. (Hg.): Auf dem Weg in die Wissensgesellschaft. Frankfurt am Main (erschienen 2001), S. 193.

¹⁷ Vgl. Kapitel 1.3 der Agenda 21, (Präambel).

¹⁸ Vgl.: Kapitel 27 der Agenda 21.

der Welt wichtige Felder europäischer Politik, die, wie auch die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung, allgemein akzeptierte Lösungen und Antworten erfordern.

Nachhaltige Entwicklung

Die Verwendung der Begriffe nachhaltige Entwicklung, Nachhaltigkeit und ihrer englischsprachigen Synonyme sustainable development und sustainability basiert zunächst auf der zentralen Definition des Brundtland-Berichtes der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung aus dem Jahre 1987¹⁹:

„Dauerhafte Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“ HAUFF (1987: 46)

Im Verlauf der Studie wird jedoch eine intensivere Diskussion notwendig, die sich der zunehmenden Verwendung des Begriffes als Teil der politischen Programmsprache widmet, in deren Rahmen sowohl das politisch-administrative System als auch verschiedenste gesellschaftliche Gruppen versuchen, den Begriff oft interessengeleitet mit Inhalt zu füllen und als Leitbild zu instrumentalisieren.

Die Vereinigung europäischer Staaten und der Aufbau von supranationalen Strukturen in der Europäischen Union kann durch die zwei Merkmale (1) verdichteter ökonomischer, politischer, kultureller und sozialer Handlungszusammenhänge und (2) als Entgrenzungsprozess der sich zunehmend von kongruenter nationalstaatlicher Verfasstheit lösenden Mitgliedsstaaten charakterisiert werden. Durch die Verschiebung von Souveränitäten zwischen Nationalstaaten und Europäischer Union stellt sich auch hier die Frage nach der Dimension und Qualität staatlicher Steuerungsmacht in entgrenzten Regelungsfeldern und, damit verbunden, die Frage nach der Gestaltung politischer Prozesse unter Einbezug nicht-staatlicher gesellschaftlicher Kräfte. Strukturell entgrenzt, aber räumlich begrenzt, verdeutlicht das ‚Laboratorium‘ Europäische Union alle Probleme einer die herkömmlichen Arenen politischer Willensbildung verlassenden und die Grenzen der Nationalstaaten überschreitenden Politikgestaltung.

Neben der Kritik an der Bürokratisierung und den Legitimationsdefiziten einer „Eurokratie“ existieren zahlreiche Interessen und Widerstände für und wider die europäische Integration und ihrer Ziele.²⁰ Die Möglichkeiten für eine kohärente europäische Politik hängen somit von den Fähigkeiten zur Integration ab, die sich nicht auf die bloße technische Integration neuer Politikfelder in den bestehenden Apparat oder auf immanent strukturelle Anpassungen auf supranationaler Organebene durch veränderte Rechtsgrundlagen beschränken kann. Die Fähigkeit zur Integration der Bürgerinnen und Bürger Europas und der organisierten gesellschaftlichen Interessen ist vital für die Zukunft

¹⁹ World Commission on Environment and Development (WCED); nach der Vorsitzenden der Kommission und damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland auch Brundtland-Kommission genannt.

²⁰ Vgl.: Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (1996): Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, S. 26.

der Union. Teilhabe schafft Demokratie und Transparenz, bietet Identifikationsanlässe und den Raum für eine europäische Teilidentität. Die „Meinungs- und Interessenvermittlung, Willensbildung und Entscheidungsfindung, Stabilitäts- und Legitimitätssicherung, aus der gesellschaftlicher Zusammenhalt erwächst“, können dabei nicht alleine von staatlichen Organen bewirkt werden.²¹

„Diese sind dabei vielmehr auf die vielfältigen intermediären Strukturen innerhalb der Gesellschaft angewiesen, die sich zwar auf staatliche Institutionen beziehen, von diesen aber weder garantiert noch ersetzt werden können.“ GRIMM (1995: 38)

Die zunehmende Verdichtung der europäischen Suprastrukturen durch eine Ausweitung von Zuständigkeiten und Regelungsfeldern kam Ende der 1990er Jahre mit der Realisierung von Binnenmarkt und Währungsunion zusammen. Das so durch die Vollendung des Binnenmarktpjektes „befreite europapolitische Engagement“ setzte nun auch konzeptionelle und intellektuelle Energien frei, die 1999 zu einer „neuen Europadebatte“ führten, „in der es um den Sinn der europäischen Integration geht, um Leitbilder von ihrem Endzustand.“²² Die so wieder angestoßene Diskussion um eine europäische Verfassung, „die eine ständige Begleiterin des Integrationsprozesses seit seinen Anfängen ist“,²³ bekam nun neuen Aufwind. Und ab 1999 beschäftigten sich auch die politischen Eliten Europas ernsthaft mit der Frage einer europäischen Verfassung und den diesbezüglichen Fragen zur Zukunft der Europäischen Union.²⁴

Bereits im Zusammenhang mit den Diskussionen über den Vertrag von Maastricht wurde die europäische Verfassung zum Thema, denn spätestens mit den Veränderungen durch Maastricht „ging die Entdeckung des europäischen Demokratiedefizits einher“, so GRIMM (1995: 14).²⁵ Mit den Fragen zur Zukunft der Gemeinschaft im Fahrwasser von Maastricht und verstärkt durch die Einführung des Subsidiaritätsprinzips und des Konzepts des Europas der Regionen, begann auch die Diskussion um die Rolle der intermediären Institutionen im europäischen Integrationsprozess, die „alle [...] nationalstaatlich organisiert“ waren und sich an „nationalstaatlichen Entscheidungsprozessen“ orientierten.²⁶ SCHARPF (1994: 42) meint, dass sich Interessengruppen und politische Bewe-

²¹ Grimm, Dieter (1995): Braucht Europa eine Verfassung? München (= Themen; Bd. 60), S. 38. Diese Publikation geht zurück auf einen Vortrag in der Carl Friedrich von Siemens Stiftung am 19. Januar 1994 in München.

²² Marhold, Hartmut (2001): Die neue Europadebatte, in: Ders. (Hg.): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft. Hgg. von Hartmut Marhold für die Europäische Bewegung Deutschland. Bonn, S. 9.

²³ Kimmel, Adolf (1995): Vorwort des Herausgebers, in: Ders. (Hg.): Verfassungen als Fundament und Instrument der Politik. Baden-Baden (= Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP); Bd. 13), S. 7.

²⁴ Hartmut Marhold hat diesbezüglich wichtige Stellungnahmen zusammengetragen von Joschka Fischer, Karl Lamers und Wolfgang Schäuble, Jean-Luc Dehaene/ David Simon/ Richard von Weizsäcker, Johannes Rau, Jacques Delors, Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt, Michel Barnier, Tony Blair und José Maria Aznar, François Bayrou und Daniel Cohn-Bendit, Alain Juppé und Jacques Toubon, Jacques Chirac, Willi Görlach/ Jo Leinen/ Rolf Linkohr. Vgl.: Marhold, Hartmut (Hg.) (2001): Die neue Europadebatte.

²⁵ Zur Verfassungsdebatte im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht und darüber hinaus vgl. u. a.: Wildenmann (1991), Zellentin (1993), Wessels (1993), Scharpf (1994), Preuß (1994), Grimm (1995), Weidenfeld (1995), Frey (1997), Schnoor (1998).

²⁶ Vgl.: Lepsius, M. Rainer (1991): Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann, Rudolf (Hg.): Staatswerdung Europas? Optionen

gungen solange nicht effektiv europäisieren könnten, wie „die nationalen Regierungen in Europa das Heft in der Hand behalten“. Da der Einfluss der Interessengruppen und politischen Bewegungen durch nationale Instanzen vermittelt werden müsse, „werden auch spezifisch nationale Interessendefinitionen und Organisationsformen konserviert und verstärkt“.²⁷ So stellt GRIMM (1995: 39) fest, dass sich auf der europäischen Ebene „intermediäre Strukturen [...] noch kaum gebildet“ haben und auch BEYME (1995: 104) konstatiert ein Organisationsdefizit im „intermediären Bereich“, das auch zehn Jahre später – im Jahr 2005 – noch nicht zufrieden stellend gelöst scheint.²⁸

Die „Schwäche oder erst recht gänzliche Abwesenheit“ von intermediären Institutionen kann „den Bestand einer gesunden Demokratie“ gefährden.²⁹ Oder es kann sich, wie im Falle der Europäischen Union angenommen, erst gar keine „gesunde Demokratie“ entwickeln. So sieht auch SCHMIDT (1999: 9) das Problem eines freiheitlichen europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses u. a. im „Fehlen lebensfähiger europäisierter intermediärer Organisationen“ begründet.

1.2 Leitende Forschungsfragen und Gliederung der Arbeit

Vor dem Hintergrund dieses Problemaufrisses konstruiert sich der Untersuchungsrahmen der Studie, um die Voraussetzungen und Möglichkeiten der Politikvermittlung unter Einbezug der organisierten Zivilgesellschaft im mehrschichtigen politischen System der Europäischen Union zu untersuchen. Die Arbeit gliedert sich in insgesamt 11 Kapitel. Dabei werden auf drei Analyseebenen gesellschaftstheoretische, gesellschaftspolitische sowie empirische Aspekte und Befunde bearbeitet. Die Analyseebenen ergeben sich aus drei zentralen Forschungsfragen:

1. „Organisationssoziologie ist eine Soziologie weitgehend ohne Gesellschaft“, meint KNEER (2001: 48), und beschreibt somit das Defizit an Untersuchungen über das Verhältnis von Organisationen und Gesellschaft. Daher widmet sich die Studie nicht nur der einzelnen Organisation als klassischer Analyseeinheit der Organisationstheorie unter wissens- und organisationssoziologischen Aspekten der Organisationsentwicklung bei veränderten Umweltbedingungen, sondern auch der gesellschaftstheoretischen Dimension einer Beteiligung von Organisationen an strukturellen Kopplungen in der intersystemischen Vermittlung funktionaler Subsysteme. Neben den Fragen nach der Beteiligung der Organisationen an strukturellen Kopplungen (vgl. LUHMANN, 2000: 397) gewinnt dabei in differenzierungstheoretischer Perspektive der Typ der „intersystemischen Organisation“ (BODE / BROSE, 2001) sein

für eine Europäische Union. Baden-Baden (= Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung (SGE); Bd. 9), S. 29.

²⁷ Scharpf, Fritz W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt am Main / New York (= »Theorie und Gesellschaft«; Bd. 31), S. 42.

²⁸ Vgl.: Grimm, Dieter (2005): Der Vertrag. Die „europäische Verfassung“ ist keine echte Verfassung – aus der Europäischen Union wird kein Bundesstaat, in: FAZ Nr. 109, 12. Mai 2005, S. 6.

²⁹ Vgl.: Luckmann, Thomas (1998): Gesellschaftliche Bedingungen geistiger Orientierung, in: Ders. (Hg.): Moral im Alltag. Sinnvermittlung und moralische Kommunikation in intermediären Institutionen. Gütersloh, S. 36.

Gewicht, dem bislang in der „einschlägigen Organisationsliteratur“ nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden sei.³⁰ Die hybride Funktion und der intermediäre Charakter von NGOs zwischen europäischer Politik, nationalstaatlicher Mitgliederbasis und als Teil interorganisationaler Netzwerke, lassen sie als Gegenstand der Untersuchung interessant werden, um das nur defizitär erforschte Verhältnis zwischen Organisationen und Funktionssystemen unter die Lupe zu nehmen.³¹

2. Für die Soziologie sei die „europäische Integration bislang ein Randthema“, so BACH (2001: 147), und auch die „Forschungsliteratur zum Themenfeld »organisierte Interessen und europäische Integration« sei keineswegs dicht gesät“, konstatiert PLATZER (2002: 410). ZIMMER / SITTERMANN (2005: 18) stellen ein Forschungsdefizit fest hinsichtlich der Fragen, „ob, wie und in welchem Ausmaß“ die Organisationen der Zivilgesellschaft auf Demokratiebildung und Integration in der Europäischen Union einwirken können. Ziel dieser Studie ist es, im Rahmen einer empirisch gestützten Auswertung des parallel zu den Verhandlungen zur europäischen Verfassung für die organisierte Zivilgesellschaft eingerichteten Konventsforums Erkenntnisse zu gewinnen zum einen über Struktur und Organisationsgrad organisierter europäischer Zivilgesellschaft und zum anderen, um die Kenntnisse von Praktiken in politischen Vermittlungsprozessen eines komplexen und sich entstaatlichenden Gemeinwesens vor dem Hintergrund aktueller globaler und europäischer Strömungen zu vertiefen.
3. Die dritte leitende Forschungsfrage zielt auf die Veränderungen organisationaler und politisch-administrativer Strukturen aufgrund der Notwendigkeit der Bearbeitung von komplexen Problemlagen. Dafür wird als Untersuchungsgegenstand das Politikfeld der nachhaltigen Entwicklung ausgewählt, um den Wandel der Organisationen der Umweltbewegung hin zu profilierten Akteuren im europäischen Nachhaltigkeitsdiskurs sowie die Reaktionen des institutionellen Systems der Europäischen Union auf veränderte gesellschaftliche und organisationale Rahmenbedingungen zu analysieren. Dabei stellen sich vor dem Hintergrund der Europäisierung intermediärer Organisationen vor allem Fragen nach Strategien der Vernetzung, zu ihrer Rolle im europäischen Lobbyismussystem sowie nach dem Einfluss von „alternativem“ Wissen als Steuerungsimpuls.

Theoretische *Prämissen und Paradigmen* einer veränderten Struktur der Willensbildung werden in den Kapiteln 2 bis 4 diskutiert. Gleichzeitig wird in diesem Abschnitt die *gesellschaftstheoretische Grundlegung* der Arbeit entworfen. Dazu erfolgt zunächst die systematische Aufarbeitung der Theorie der Zwischengewalten Montesquieus bis hin zur Bedeutung intermediärer Kräfte für die soziologische Forschung der Gegenwart. Nach der so ermöglichten gesellschaftlichen und staatstheoretischen Verortung von

³⁰ Vgl.: Bode, Ingo; Brose, Hanns-Georg (2001): Zwischen den Grenzen. Intersystemische Organisationen im Spannungsfeld funktionaler Differenzierung, in: Tacke, Veronika (Hg.): Organisation und gesellschaftliche Differenzierung. Wiesbaden, S. 113. Vgl. exemplarisch als Beispiel neuerer Forschungsarbeiten zu diesem Thema die empirische Studie von: Guggenheim, Michael (2005): Organisierte Umwelt. Umweltdienstleistungsfirmen zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Bielefeld.

³¹ Hinsichtlich einer stärkeren Verknüpfung von Gesellschafts- und Organisationstheorie vgl. auch: Tacke (2001), Simsa (2002), Drepper (2003).

NGOs wird daran anschließend für die Analyse der Integration von Politikfeldern vor dem Hintergrund der Fragen politischer Steuerung eine differenzierungstheoretische Perspektive fruchtbar gemacht. Hierbei setzt die Theorie der „Ökologischen Kommunikation“ von Niklas Luhmann den Bezugsrahmen, um die Probleme der Integration von Politikfeldern sowie die strukturellen Blockaden und Chancen ihrer Kommunikation am Beispiel einer nachhaltigen Gesellschaftspolitik in und für die europäische Politik zu diskutieren.

In Kapitel 2 werden die Untersuchungsfelder der Studie abgesteckt und die zentrale Fragestellung nach Gründen für die Veränderungen europäischer Willensbildungsprozesse und der diesbezüglichen Rolle von NGOs als intermediäre Organisationen in Form von Arbeitshypothesen zugespitzt. Im Vordergrund stehen hier die Fragen nach den Rahmenbedingungen für Prozesse, in welchen sich die Einflussnahme wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlich organisierter Gestaltungsmacht im Feld der Umsetzung und Institutionalisierung von Nachhaltigkeitszielen ausdrückt. Kapitel 2 gibt abschließend einen Überblick über die methodischen Überlegungen und das Design des empirisch gestützten Teils der Untersuchung.

Kapitel 3 widmet sich der gesellschaftstheoretischen Relevanz intermediärer Kräfte. Hier wird zunächst die Genese und Entwicklung des Konzeptes der intermediären Gewalten in historisch-theoretischer Perspektive erarbeitet und seine Bedeutung für die heutigen Sozialwissenschaften beleuchtet. Beginnend mit einem Exkurs zur Entstehung der Kommunebewegung im Hochmittelalter steht dann die Beschäftigung mit Montesquieus Theorie der Zwischengewalten im Zentrum der Analyse. Nachgezeichnet wird die Entwicklung der Zwischengewalten zunächst als Sicherungsstrukturen gegen Despotie (Montesquieu), dann als Gegenmacht einer zu Verwaltungsdespotie neigenden Demokratie (Tocqueville) und als Basis moralischer Kommunikation und Solidarität gegen Anomie und kapitalistische Despotie in der funktional-differenzierten Gesellschaft (Durkheim). Im Rahmen der Aufarbeitung des sozialwissenschaftlichen Diskussionsstandes werden dann die strukturellen und funktionalen Merkmale intermediärer Instanzen herausgearbeitet und unter demokratie- und gesellschaftstheoretischen Aspekten diskutiert. Im Anschluss wird die Theorie der ökologischen Kommunikation von Niklas Luhmann eingeführt, um im Hinblick auf die Konsequenzen der funktionalen Differenzierung die Probleme gesellschaftlich vermittelnder Kommunikation vor dem Hintergrund des Nachhaltigkeitsdiskurses zu problematisieren. In diesem Rahmen wird die Kritik an der Luhmannschen Systemtheorie exemplarisch referiert und die Strukturierungstheorie Giddens als theoretische Alternative diskutiert. In den Problemfeldern gesellschaftlicher Integration spielen Organisationen eine herausragende Rolle. Am Beispiel der intersystemischen Organisation werden organisationale Potenziale für Prozesse intersystemischer Vermittlung in differenzierungstheoretischer Perspektive erarbeitet. In diesem Zusammenhang wird der Luhmannsche Strukturbegriff der Kopplung als zentrales Theoriestück hinsichtlich der Möglichkeiten gesellschaftlicher Kommunikationen durch Organisationen auf der Basis des Autopoiesis-Konzeptes diskutiert.

Kapitel 4 analysiert die Rolle von Institutionen und Organisationen in der Wissensgesellschaft und legt das organisations- und sozioökologische Fundament der Studie. Den Organisationen der Gesellschaft kommt in einer funktional-differenzierten Gesell-

schaft eine besondere Bedeutung zu, da sie gleichzeitig Bedingung und Ursache enormer teilsystemischer Effizienz sind; ebenfalls aber – zwar i. d. R. einem Teilsystem zurechenbar – durch ihre kommunikativen Profile immer auch systemfremde Beziehungen haben und haben müssen. So können Organisationen als zentrale Schnittstellen zwischen Mikro- und Makroebene der Gesellschaft den gesellschaftlichen Wandel nachvollziehen und auch initiieren. Vor dem Hintergrund der Bedingungen für eine nachhaltige Wissensgesellschaft wird die Rolle von Organisationen als den Orten der gesellschaftlichen Wissensproduktion diskutiert. Mit der Theorie der Wissensgemeinschaften wird exemplarisch ein modernes Organisationskonzept aus der betriebswirtschaftlichen Literatur eingeführt. Wissensgemeinschaften als Motor und Ergebnis zugleich charakterisieren organisationalen Wandel unter veränderten Umweltbedingungen als Modell einer lernenden Organisation. Anschließend wird die Wirkung von als Ereignis kommuniziertem Wissen für die Wechselbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen betrachtet und die Bedeutung von Organisationen für die Gestaltung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklung erarbeitet.

Die Kapitel 5 bis 8 beschäftigen sich mit *Programmen und Prozessen* europäischer Willensbildungsprozesse und dem Kern veränderter gesellschaftlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für die Partizipation der organisierten Zivilgesellschaft. In diesem Abschnitt wird die *gesellschaftspolitische Grundlegung* der Studie erarbeitet. Dazu dient eine durch Interviews gestützte Analyse der NGO-Arbeit vor dem Hintergrund der Darstellung der Reformbemühungen „Europäischen Regierens“. In diesem Zusammenhang sind dann die Entwicklungen für eine nachhaltige Gesellschaftspolitik in Europa zu sehen, die im Wesentlichen ab der Revision des Maastrichter Vertrages nachgezeichnet werden.

Kapitel 5 übernimmt dabei eine Scharnierfunktion, um die gesellschaftstheoretischen Perspektiven mit den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen zu verbinden. Hier widmet sich die Untersuchung zunächst den Kriterien zur Definition von NGOs im Rahmen der Zivilgesellschaftsdebatte. Die Gründe des zunehmenden Einflusses von NGOs als professionalisierte Organisationen in der Tradition der „neuen sozialen Bewegungen“ in Politikvermittlungsprozessen werden vor dem Hintergrund des Globalisierungsprozesses analysiert. Anschließend wird der Formwandel politischer Willensbildungsprozesse mit Blick auf die von der Systemtheorie befruchtete Steuerungsdebatte diskutiert. Relevante steuerungstheoretische Impulse ermöglichen so die Analyse entstehender Probleme und Chancen einer veränderten zivilgesellschaftlichen Einfluss-sphäre sowie der Wechselwirkungen zwischen der Organisation des intermediären Bereichs und den Strukturveränderungen im politischen System. Hierbei gewinnen die Aspekte interorganisationaler Kommunikation und ihre Potentiale in Steuerungsprozessen an Gewicht, die durch die Erarbeitung netzwerktheoretischer Grundlagen vertieft werden. Insbesondere im Hinblick auf das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung wird hier die Funktion von Leitbildern als Symbolsysteme der Steuerung diskutiert. NGOs als Governance-Partner werden dann identifiziert als wissensbasierte Netzwerke, die bei gleichzeitig veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eine wichtige

Schnittstelle in Prozessen der Politikvermittlung „in beide Richtungen“³² darstellen und neue Kommunikations-, Identifikations- und Integrationspotentiale ermöglichen.

In Kapitel 6 steht der entgrenzte europäische Willensbildungsprozess im Vordergrund und der Fokus richtet sich auf die Praktiken und die Praxis der NGOs als intermediäre Akteure in europäischen Politikvermittlungsprozessen. Nach einer Einführung hinsichtlich der Bedeutung von NGOs unter Aspekten des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses werden Rolle und Funktion von NGOs im Geflecht des ausgeprägten europäischen Lobbyismussystems untersucht und die sich durch NGOs eröffnenden Chancen für europäische Demokratiebildung herausgearbeitet. Dabei werden die verschiedenen Machtmittel, Strategien und Techniken der Lobbyarbeit analysiert und die Abhängigkeiten problematisiert. Mit der Erarbeitung von Kapitel 6 beginnt gleichzeitig die Auswertung der im Rahmen dieser Studie durchgeführten leitfadengestützten Interviews mit Fachleuten aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik, die insbesondere im Hinblick auf ihre Expertise für den europäischen Nachhaltigkeitsdiskurs ausgewählt und befragt wurden.

Kapitel 7 widmet sich dem Reformprozess „Europäisches Regieren“ und den in diesem Rahmen insbesondere durch die Prodi-Kommission angestoßenen Reformbemühungen zur Integration der organisierten Zivilgesellschaft in europäische politische Prozesse. Die Analyse dieser Reformbemühungen ist ein zentraler Bestandteil der Studie, weil hier die Reaktion des institutionellen Apparates der Europäischen Union auf veränderte gesellschaftliche und organisationale Rahmenbedingungen beschreibbar wird. Zunächst werden die Gründe der Reformen beleuchtet und die Maßnahmen ihrer Umsetzung erarbeitet. Bei den Formen und Foren der Partizipation im Rahmen der Reformen handelt es sich fast ausschließlich um elektronisch basierte Plattformen und Kanäle, die den Forderungen nach mehr Transparenz und dem Abbau des Demokratiedefizites in der Union Rechnung tragen sollen. Vor diesem Hintergrund werden Probleme im Zusammenhang mit der Formalisierung von Schnittstellen diskutiert und in Bezug auf die Zielsetzung der Reformen die Rolle der EU-Organe Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) und Ausschuss der Regionen (AdR) hinterfragt. Anschließend werden die Chancen und Restriktionen zur Entstehung einer politischen Öffentlichkeit in Europa durch den Einsatz neuer Medien und Partizipationsschienen problematisiert.

Im Zentrum von Kapitel 8, das mit einer Darstellung des historischen Kontextes zur Entstehung des Nachhaltigkeitskonzeptes beginnt, steht die Beschäftigung mit nachhaltiger Gesellschaftspolitik für Europa. Im Anschluss an den historischen Kontext werden etymologische Bedeutungsbestände des Begriffes und Probleme der Konzeptionalisierung diskutiert und im Hinblick auf die interessengeleitete Verwendung des Begriffes durch verschiedene gesellschaftliche Gruppen damit entstehende Definitionsprobleme verdeutlicht. Bevor die Erfolgsgeschichte der Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Vertrag von Amsterdam und diesbezüglich auch die „Greening the Treaty Kampagne“ europäischer Umweltverbände thematisiert werden, erlaubt vor dem Hintergrund der bis dahin erarbeiteten Ergebnisse die Reflexion auf die Theorie der ökologischen Kommunikation eine Einschätzung der Chancen für kommunikative Vermittlung durch

³² Generell: Zwischen System und Individuum und umgekehrt. Vgl. die Ausführungen in Kapitel 3 und 5.3.

NGOs unter veränderten organisationalen und gesellschaftlichen Bedingungen. Nachdem am Beispiel der „Generation Attac“ und der „Krise der Umweltbewegung“ die Bedingungen sektorübergreifender Ansätze zur Bearbeitung komplexer Problemlagen bei gleichzeitiger Absicherung des Organisationserfolges analysiert werden, erfolgt eine Bestandsaufnahme der Möglichkeiten interorganisationaler Vernetzung und intersystemischer Kooperation durch Akteure einer nachhaltigen Gesellschaftspolitik anhand des G 10-Netzwerkes und der beiden im Rahmen dieser Studie auch durch die Experteninterviews näher untersuchten Think Tanks. Im Anschluss werden die in der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie anvisierten Ziele einer institutionellen Reform überprüft und die Leistungsfähigkeit der Leitbildfunktion von Nachhaltigkeit analysiert. Die Ergebnisse münden in Thesen gerichtet sowohl an die EU-Organe als auch an die Organisationen der Zivilgesellschaft mit dem Ziel, die bestehenden Blockaden konstruktiv als Chancen für die Gestaltung und Umsetzung der Querschnittsaufgabe zu operationalisieren.

Empirische Analysen der Akteure und Kontexte bilden in den Kapiteln 9 und 10 den Kern der *empirischen Grundlegung* der Studie. Am Beispiel des Konventsforums, das zur Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft als Partizipationskanal an den Verhandlungen des Europäischen Konvents zur Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung eingerichtet wurde, werden die ambitionierten Reformen „Europäischen Regierens“ abgeglichen mit den Möglichkeiten der organisierten Zivilgesellschaft, an diesem Prozess teilzuhaben. Der Fokus liegt hier auf der Analyse beteiligter Akteure und Netzwerke und der Gewichtung von Beiträgen für eine nachhaltige Gesellschaftspolitik. Gleichzeitig erlaubt die Analyse, die Möglichkeiten und Defizite einer Partizipation durch elektronisch basierte Plattformen für die Gestaltung der europäischen Politik, bzw. des Referenzrahmens Verfassung, herauszuarbeiten.

Kapitel 9 widmet sich generell der Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft am Konventsforum, das der organisierten Zivilgesellschaft von Ende Februar 2002 bis Ende Juli 2003 offen stand. Nach einleitenden Worten zum europäischen Verfassungskonvent werden die Gründe für die Einrichtung des Forums sowie die Modalitäten der Teilnahme aufgearbeitet, um dann die Organisation und die Strukturen der Teilnahme näher zu untersuchen. Angelegt als Akteursanalyse wird das Forum hinsichtlich seiner Teilnehmer nach deren Herkunft und der Art ihrer Betätigungsfelder analysiert. Der Schwerpunkt der Auswertung ist dabei gesetzt durch die gezielte Analyse der Rubrik 1 des Konventsforums mit den dort vorgefundenen Akteuren aus dem Bereich „Sonstige, Zivilgesellschaft, NRO und Bewegungen“. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Untersuchung möglicher Indikatoren, die eine Vernetzung der Teilnehmer erkennen lassen. Die Explikation der Akteursanalyse und die Prämissen der Operationalisierung finden sich in den einleitenden Bemerkungen zur Auswertung. Am Ende des Kapitels werden die Ergebnisse des ersten Teils als Analyse der Beteiligung und Defizite zusammengefasst.

Kapitel 10 widmet sich ausschließlich den Forumsakteuren der Rubrik 1 des Konventsforums und ihren Beiträgen mit Bezügen zu einer nachhaltigen Gesellschaftspolitik für Europa. Nach den Bemerkungen zu Auswertung und Operationalisierung werden die in Kapitel 9 gewonnenen Erkenntnisse vertieft. Zunächst werden Herkunft und Betäti-

gungsfelder der für die weitere Auswertung relevanten Akteure ermittelt, um dann durch eine Inhaltsanalyse der Forumsbeiträge Nachhaltigkeitsbezüge zu identifizieren. Gleichzeitig verschafft die Analyse, im Rahmen des Fallbeispiels der Rubrik 1 des Konventsforums, einen Überblick von am europäischen Nachhaltigkeitsdiskurs interessierten gesellschaftliche Gruppen sowie ihrer Vernetzung, die u. a. anhand ihrer Einordnung zur EU-Ländergruppe verdeutlicht werden kann. Anschließend werden aus den Nachhaltigkeitsbezügen „Themencluster“ gebildet, deren Reihenfolge sich aus der vorgefundenen Häufigkeit der nachhaltigkeitsbezogenen Inhalte ergibt. Vor dem Hintergrund der Bemühungen, das Nachhaltigkeitsziel im europäischen Verfassungsentwurf zu verankern, werden der Konventsprozess und die Möglichkeiten der Beteiligung, die das Forum geboten hat, überprüft. Bevor die Kooperationsimpulse, die vom Konventsprozess ausgingen, auf verschiedenen Ebenen analysiert werden, erfolgt eine vertiefte Beschäftigung mit den Details der Nachhaltigkeit als Ziel der Union. Dabei wird der Frage nachgegangen, warum Nachhaltigkeit letztlich doch in der Verfassung verankert werden konnte und welche Wirkungen davon ausgehen. In einer Zusammenfassung werden die Befunde der Untersuchung des Konventsforums bilanziert.

In der Schlussbetrachtung werden die Ergebnisse der Untersuchung vor dem Hintergrund der der Studie zugrunde liegenden Leitfragen zusammengefasst. Dabei geht es darum, aus den gewonnenen Erkenntnissen sowohl einen theoretischen Ertrag als auch einen praktischen Nutzen gewinnen zu können. Dazu werden sowohl die Arbeitshypothesen mit den Untersuchungsergebnissen abgeglichen als auch die für die Untersuchung des Konventsprozesses gesetzten Themenschwerpunkte überprüft, die in Kapitel 2.3 formuliert werden. Sofern die Überprüfung der Arbeitshypothesen bereits Bestandteil vorangegangener Kapitel war, werden die Ergebnisse im Kontext der Leitfragen noch einmal kurz dargestellt. Um dem Anspruch gerecht zu werden, durch die Analyse gleichzeitig die Konzeption neuer Ideen für einen gestaltenden Umgang mit dem durch die globale und europäische Transformation entstehenden Problemdruck voranzutreiben, werden zentrale Untersuchungsergebnisse aufgegriffen und daraus resultierende Probleme und Chancen formuliert.

2 Untersuchungenfelder: Koordination und Kommunikation europäischer Nachhaltigkeitspolitik

Die der Studie zugrunde liegende zentrale Fragestellung nach Einflussmöglichkeiten von NGOs auf europäische politische Prozesse leitet sich ab aus der Zeitdiagnose vermehrt prozessabhängiger und kommunikativ beschleunigter politischer Dynamiken heutiger Steuerungs- und Legitimationsversuche zur Herstellung von Verbindlichkeit. Als politische Dynamik wird dabei der Zusammenhang zwischen den sich verselbstständigenden Auswirkungen bestimmter Entscheidungen, Ereignisse und Entwicklungen auf die Gestalt eines politischen Referenzrahmens – auf Umwelten und Strukturen oder auf Programme wie etwa der Gesetzgebung, verstanden.

Als Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Europaforschung bearbeitet die Studie das bislang erst unzureichend erforschte Feld der Auswirkungen zivilgesellschaftlich organisierten Engagements für Demokratiebildung und Integrationsprozesse auf europäischer Ebene.³³ Dabei ist der Fokus entsprechend der differenzierungstheoretischen Grundlegung gerichtet auf interorganisationale, bzw. intersystemische Beziehungen in Bezug auf die Resonanzfähigkeit des europäischen politisch-administrativen Systems. Die Entwicklung der Umwelt-NGOs als Kristallisationspunkte der Umweltbewegung hin zu aktiven Gestalterinnen einer nachhaltigen Gesellschaftspolitik wird in diesem Zusammenhang anhand ihrer Rolle in neuen Koordinationsmodellen des Regierens untersucht.

Die Relevanz der Untersuchung ergibt sich aus einer zunehmenden Entgrenzung der gesellschafts- wie umweltpolitischen Problemlagen und der darauf antwortenden Vernetzung gesellschaftlicher Akteure. Bei dieser Vernetzung werden territoriale wie auch thematische Systemgrenzen überschritten und es entstehen neue Bindungen und Akteurscluster jenseits der klassisch-funktionalen Differenzierung von Politikfeldern. Als Wesentlich im Hinblick auf das Arbeitsergebnis der Studie wird jedoch nicht nur die theoretisch fundierte Analyse bestehender Verhältnisse erachtet. Darauf aufbauend ist es mindestens ebenso wichtig, die Konzeption neuer Ideen für einen gestaltenden Umgang mit dem durch die globale und europäische Transformation entstehenden Problemdruck voranzutreiben.

Praktisch stellt sich die zentrale Frage, was NGOs als interorganisationale Wissensnetzwerke auf der Ebene nationaler und europäischer Nachhaltigkeitspolitik bei der Herstellung kollektiver Verbindlichkeit in den intermediären Feldern zwischen offiziell etablierter Politik und einer sich partizipativ als Protest, Diskurs und Expertise einbrin-

³³ Vgl.: Zimmer, Annette; Sittermann, Birgit (2005): Brussels Civil Society. Publikation der Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft. Institut für Politikwissenschaft. Universität Münster, S. 18 f; vgl. auch: Platzer, Hans-Wolfgang (2002): Interessenverbände und europäischer Lobbyismus, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): Europa-Handbuch. 2. aktualisierte und völlig überarbeitete Auflage. Gütersloh, S. 410; vgl. auch: Bach, Maurizio (2001): Beiträge der Soziologie zur Analyse der europäischen Integration. Eine Übersicht über theoretische Konzepte, in: Loth, Wilfried; Wessels, Wolfgang (Hg.): Theorien europäischer Integration. Opladen, S. 147.

genden Nicht-Regierungs-Politik bewirken können und bewirken sollen. Aktuelles Interesse gewinnen in diesen Netzwerken und Lernprozessen die modernen Kommunikationsmedien – vor allem die elektronischen Plattformen als Partizipationskanäle für die Kommunikation zwischen den Organisationen der Zivilgesellschaft und den europäischen Institutionen. Diesbezüglich werden die Reaktionen des politisch-administrativen Systems der EU auf veränderte gesellschaftliche, organisationale und technische Bedingungen zur Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft an europäischen politischen Prozessen analysiert.

Als Bezugsfeld der empirischen Untersuchung dient vor dem Hintergrund des Reformprozesses „Europäisches Regieren“ das anlässlich der Erarbeitung einer europäischen Verfassung für die Teilhabe der Zivilgesellschaft eingerichtete Konventsforum als neue Form einer Arena gesellschaftlicher Auseinandersetzung. Die Möglichkeiten der Teilhabe an europäischen politischen Prozessen lassen sich so demonstrieren durch eine Akteursanalyse zu ihrer Zusammensetzung und Vernetzungsstruktur sowie durch eine themenpolitische Analyse nachhaltigkeitsrelevanter Beiträge.

Ziel der Arbeit ist die soziologische Beobachtung und Beurteilung der Bedingungs- und Wirkungszusammenhänge „ökologischer Kommunikationen“ in den Relationen zwischen der Selbst-Organisation sozialer Bewegung und der institutionellen Systembildung von Politik und Verwaltung. Dies wird am Beispiel der Kommunikation von Wissen und Werten und der normativ basierten Integrationskraft von nachhaltiger Entwicklung als Leitbild und Symbolsystem der Steuerung in und für Europa untersucht. Dabei geht es um die Auswirkungen von neuen Verfahren des Dialoges und der Konsultation im Hinblick auf themenpolitische Forderungen der Zivilgesellschaft sowie der Organisation und Kommunikation von „alternativem“ Wissen.

2.1 Europäische Willensbildungsprozesse und NGOs

Die beiden langfristigen Entwicklungstrends „Internationalisierung und funktionale Differenzierung“ können heute für die fundamentalen Veränderungen

„der Möglichkeiten und Formen von Regieren verantwortlich gemacht werden. [...] Diese Entwicklungstendenzen betreffen sowohl den Nationalstaat als auch das internationale System und üben einen Veränderungsdruck auf die überkommenen Formen politischer Institutionen aus. Sie stellen eine grundlegende Herausforderung für die Effizienz und Problemlösungsfähigkeit politischer Institutionen einerseits und für ihre Verantwortlichkeit und Responsivität andererseits dar.“ JACHTENFUCHS (2002: 15)

Gleichzeitig organisiert sich die Zivilgesellschaft mit steigender Tendenz in NGOs. Globale Konzepte wie die Idee des ‚Global Governance‘ unterstützen diese Prozesse ausdrücklich.³⁴ Sich im Wesentlichen aus der sozialen Bewegung der frühen 1960er und 70er Jahre entwickelnd haben sich Funktion und Rolle der NGOs seit den 1990er Jahren verändert. Vor allem die Umwelt-NGOs sorgten seit der Rio Konferenz 1992 für einen NGO-Boom und waren zugleich Motor und Ergebnis einer veränderten Realität

³⁴ Vgl. z. B.: Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (1996): Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik. Das Konzept wird vertieft diskutiert in Kapitel 5.4.

der Politikverflechtung. Insbesondere moderne NGOs in der Tradition der ‚neuen sozialen Bewegungen‘ weisen kommunikative und kooperative Profile auf, die sie in Prozessen des ‚politischen Managements‘ zu gewichtigen Verhandlungspartnern machen. Ihr Einfluss gründet sich u. a. auf der Ressource Wissen und auf den Fähigkeiten zu interorganisationaler und internationaler Vernetzung. NGOs vermitteln als intermediäre Kräfte zwischen Markt und Staat und ergänzen die klassischen Steuerungsinstrumente durch Medien sozialer Steuerung und mit durch Wissen ausgelösten Steuerungsimpulsen. Der Einfluss der NGOs auf die Politikgestaltung ist losgelöst von traditionellen, nationalstaatlichen Willensbildungsprozessen; wirft aber gleichzeitig auch Fragen nach ihrer demokratischen Legitimation und nach Abhängigkeiten der Akteure auf.

Der u. a. durch die Globalisierung von Problemlagen verstärkte NGO-Boom lässt die These plausibel werden, dies hänge mit den offensichtlich nicht mehr ausreichenden Problemlösungskompetenzen der Nationalstaaten zusammen.³⁵ In diesem Falle müsste nicht mehr nur die demokratische Legitimation der NGOs kritisch hinterfragt werden. Vielmehr offenbart sich dann auch eine Legitimationskrise der Nationalstaaten, die u. a. dadurch verdeutlicht wird, dass von den NGOs der praktische Beitrag zur Lösung der Probleme teilweise eher erwartet wird als von nationalen Regierungen.³⁶

Der EU-Einigungsprozess wird in diesem Zusammenhang zu einem kontinentalen Spiegelbild der gegenwärtigen globalen Integrationsbemühungen. Die zu beobachtenden Entwicklungen bezeichnen eine Übergangsphase aus alten Ordnungsstrukturen in neue Formen der transnationalen Kooperation. Charakteristisch für diese Übergangsphase sind die Legitimationskrise der Nationalstaaten und die Existenz eines noch nicht gelösten Demokratiedefizits auch aufgrund dieser evolutionären Entwicklungen hin zu einer neuen Ordnungspolitik. So konstatieren MESSNER / NUSCHELER (1996: 26), die EU könne als „fortgeschrittenes Laboratorium für die Fähigkeit zu Global Governance verstanden werden.“ Dabei sieht sich die EU-Kommission selbst als Impulsgeberin im Global Governance Prozess:

„Der erste Schritt, den die Union unternehmen muss, ist die erfolgreiche Reform der Governance im eigenen Hause, damit sie um so überzeugender für einen Wandel auf internationaler Ebene eintreten kann.“

EUROPÄISCHE UNION: DIE KOMMISSION (2001b: 34)

Europäische Sichtweisen lösen nationalstaatliches Denken ab und befördern das Gemeinschaftsbewusstsein. Die Abtretung von Teilsouveränitäten erfolgt zugunsten einer erhöhten Problemlösungsfähigkeit durch gemeinsames Handeln³⁷ mit der Folge, dass im ‚Laboratorium Europa‘ auch die NGOs mit dieser neuen Architektur experimentieren. Durch die Ausweitung der Politikbereiche hat die Europäische Kommission zusätzliche Aufgaben übernommen was auch zur Folge hatte, „daß die Zahl der innerhalb und außerhalb Europas tätigen NRO stetig anstieg und sich diese NRO weiteren Arbeitsfel-

³⁵ „Die beliebte These, nationale Regierungen könnten immer weniger die nur im Weltmaßstab lösbaren Probleme bewältigen, ist sogar zirkulär; genuin globale Aufgaben lassen sich nicht regional lösen.“ Höffe, Otfried (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, S. 14.

³⁶ Vgl.: Altvater, Elmar; Brunnengräber, Achim; Haake, Markus; Walk, Heike (Hg.) (2000): Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Vorwort, S. 7.

³⁷ Vgl.: Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (1996): Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, S. 26.

dem zuwandten. Typisch für diesen Trend“ seien einzelstaatliche NGOs, „die europäische Verbände und Netze ins Leben rufen“ oder sich bereits den in Brüssel ansässigen europäischen Netzwerken anschließen.³⁸ Die Kommission nimmt diesen Prozess zur Kenntnis und ist dazu bereit, die ‚partnerschaftliche Zusammenarbeit‘ mit den NGOs fortzusetzen und auszubauen. Denn: „NRO gelten zunehmend als wichtiger Bestandteil der Zivilgesellschaft und als wertvolle Stützen eines demokratischen Regierungssystems.“³⁹ Gleichzeitig stellt die Kommission aber fest, dass die dafür erforderlichen „Strukturen und Verfahren“ nicht genügend weiterentwickelt wurden.⁴⁰ Die Notwendigkeit für Veränderungen ergibt sich auch daraus, den Prozessen der Globalisierung Rechnung zu tragen, „Akteure zu identifizieren und den Aktionsrahmen für konkrete Vorschläge in einem institutionellen Umfeld abzustecken“, um strukturelle Reformen in Gang zu setzen.⁴¹

Ein zentrales Element diesbezüglicher Reformbemühungen ist das Weißbuch der Kommission aus dem Jahre 2001 über „Europäisches Regieren“, in welchem die Zeitdiagnose und die Reformvorschläge in Leitlinien für die Governance-Reform gegossen sind.⁴² Im Weißbuch wird die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen als wichtiger Elemente für die Stärkung der partizipativen Demokratie in Europa unterstrichen. Die durch die Prodi-Kommission eingeleiteten Maßnahmen einer verstärkten Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Partizipation finden ihren Ausdruck im Wesentlichen durch die Öffnung neuer Partizipationsschienen in der Form von elektronisch gestützten Plattformen und Foren.

Die Notwendigkeit zu institutioneller Innovation lässt sich vor dem Hintergrund eines sich verändernden Verhältnisses zwischen dem politisch-administrativen System der EU und den NGOs in folgenden Thesen zuspitzen:

- NGOs als interorganisational angelegte Kooperationen in Form von Netzwerken gleichen die Komplexitätslücke staatlicher Aufgabenerfüllung angesichts globaler und entstaatlichter Problemlagen aus. Ihre Relevanz verdankt sich zum einen der Unterkomplexität institutioneller Problemlösungsfähigkeit klassischer Nationalstaaten und zum anderen den veränderten technologischen Rahmenbedingungen und den damit verbundenen Möglichkeiten zur Vernetzung von Wissensressourcen.
- Insbesondere durch den Einfluss der Organisationen der Zivilgesellschaft entsteht eine politische Dynamik, die gesellschaftliche Partizipationsmöglichkeiten neu definiert. Aufgrund der am Gemeinwohl orientierten Gestaltungsmacht von NGOs in

³⁸ Europäische Union: Die Kommission (2000a): Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen. Diskussionspapier der Kommission. Brüssel, KOM(2000) 11, S. 2.

³⁹ Ebda., S. 5.

⁴⁰ Ebda., S. 2.

⁴¹ Europäische Union: Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (1999): Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk“, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel, 1999/C 329/10, S. 30.

⁴² Europäische Union: Die Kommission (2001b): Europäisches Regieren. Ein Weissbuch. Brüssel, KOM(2001) 428.

diesen Prozessen reicht der Begriff des Lobbyismus nicht mehr aus, um die Entwicklung hinreichend zu beschreiben.

- Elektronisch basierte Partizipationskanäle sind in diesem Zusammenhang das Resultat einer gesteigerten Prozessabhängigkeit heutiger Steuerungs- und Legitimationsversuche in politischen Prozessen. Sie sind ein Mittel zur Verarbeitung erhöhter Komplexität und dienen der Sichtbarkeit von Problemlösungen und Akteuren und nicht der Institutionalisierung von Protest. Elektronische Foren sind zugleich eine neue Plattform europäischer Öffentlichkeit.

Die Umsetzung der Reformen in die Praxis wirft gleichzeitig Fragen nach ihrer Gestaltung auf. Daher ist es ein zentrales Anliegen dieser Studie, anhand der o. g. Thesen und am Beispiel des Konsultationsprozesses im Rahmen der Verhandlungen zur europäischen Verfassung, die Verbindlichkeit a) der Reformen für die Gestaltung partizipativer Demokratie und b) die Möglichkeiten der Einflussnahme und die damit verbundene verbindlichkeitserzeugende Wirkung zivilgesellschaftlichen Gestaltungspotenzials, zu überprüfen.

Als Untersuchungsfeld der Beziehungen zwischen neuen Formen europäischen Regierens und der Integration von Politikfeldern widmet sich der nächste Abschnitt dem Beispiel der Gestaltung und Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in Europa.

„Die Entwicklung neuer partizipativer Formen von Dialog und Kommunikation sowie Diskussions-, Kommunikations- sowie Problemlösungsverfahren wird dezidiert als die Voraussetzung für die Ausgestaltung des Nachhaltigkeitsdiskurses bezeichnet.“

KRÜGER (2002: 274)

2.2 Nachhaltige Gesellschaftspolitik für Europa

Im Juni 2001 verabschiedete der Europäische Rat auf seinem Treffen in Göteborg die Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Vorausgegangen waren entscheidende und von den Organisationen der Zivilgesellschaft mitgestaltete Änderungen auf der Ebene der europäischen Vertragswerke in den 1990er Jahren, die einen hohen Verbindlichkeitscharakter haben. ‚Nachhaltige Entwicklung‘ wurde im Art. 2 (EUV) des Amsterdamer Vertrages bereits 1997 als Ziel der Europäischen Union verankert. Ihre herausragende Bedeutung für die Union wurde durch den Europäischen Konvent im Entwurf des Vertrages über eine Verfassung von Europa in Art. 3, Absatz 3, als Ziel der Union bestätigt. Erstmals im Vertrag von Maastricht benannt, gewann der Prozess der Integration von Nachhaltigkeitszielen insbesondere mit den Verträgen von Amsterdam an Fahrt. Genannt seien hier beispielhaft der ‚Cardiff-Prozess‘ zur Integration der Umweltdimension in die Unionspolitiken und die Verabschiedung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie in Göteborg 2001. Am Entstehungsprozess der im Juni 2001 in Göteborg vom Europäischen Rat verabschiedeten Strategie für eine nachhaltige Entwicklung waren die Organisationen der Zivilgesellschaft in erheblichem Maße beteiligt. Ihr Erfolg drückt sich aus in der Legitimation einer nachhaltigen Entwicklung als strategischem Ziel der

Union und generell als ein Beispiel der Integration gesellschaftspolitischer Policy-Felder in das europäische politische System.

Die gängige Verortung des Nachhaltigkeitsprinzips geschieht durch das Drei-Säulen-Modell der ökologischen, sozialen und ökonomischen Integration mit dem Ziel, die strukturell erzeugten Ungleichgewichte als dem Resultat funktional-differenzierter Systemtrennung auszugleichen. Nachhaltige Entwicklung als normativ-moralisches Konzept äußert sich auf der Werteebene und fordert eine grundlegende Überprüfung bisher geltender Normen, Werte und Praktiken in allen Policy-Feldern aktiver Gesellschaftspolitik. Nachhaltige Entwicklung ist daher auch eine zentrale kulturelle Herausforderung, deren Erfolg von einer politischen Kultur abhängt, die Gestaltungskompetenzen der organisierten Zivilgesellschaft insbesondere vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips und des damit kompatiblen Mottos der Agenda 21 „global denken, lokal handeln“, mit einzubeziehen vermag.

Noch immer ist aber im Drei-Säulen Modell der Nachhaltigkeit die Diskussion der ökonomischen Dimension dominant gegenüber der ökologischen und sozialen Dimension (vgl. HINTERBERGER / ZACHERL, 2003: 7ff.).⁴³ Dies gilt auch für den wissenschaftlichen Diskurs, der insbesondere das Spannungsfeld Ökonomie↔Ökologie aufgreift, während soziologische Analysen zur Prozessqualität institutionalisierter Entscheidungs-, Vermittlungs- und Beteiligungsprozesse noch kaum vorliegen. In der neueren Diskussion wird dem bekannten Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit einer ökonomischen, ökologischen und sozialen Integration als vierte eine institutionelle Dimension hinzugefügt.⁴⁴ Vor dem Hintergrund offener Forschungsfragen nach der Gestaltung und dem Wandel der institutionellen Ordnung zur Akzeptanz und Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung gewinnen Aspekte der Partizipation gesellschaftlicher Gruppen und damit Machtfragen an Gewicht (vgl. SPANGENBERG, 2003).

Auf der Grundlage der Leitfragen der Studie und den zu stellenden steuerungstheoretischen Fragen dienen die folgenden drei Thesen als Rahmen zur Anwendung der Leitfragen auf das Politikfeld Nachhaltigkeit:

- Die Schwierigkeiten der politischen Integration von Nachhaltigkeitszielen entstehen im Hinblick auf die Komplexität und den Anspruch durch die Mehrdimensionalität des Konzeptes, das Veränderungen in vielen, wenn nicht allen gesellschaftlichen Regelungsfeldern impliziert. Das Prinzip Nachhaltigkeit erfordert einen grundlegenden Wertewandel, um in funktionaler und struktureller Dimension institutionalisierbar zu sein. Nur intersystemische Beziehungen können die Kommunikation und Koordination von entsprechenden Kontexten gewährleisten, damit Nachhaltigkeit institutionalisierbar und damit zur Grundlage verbindlicher Modelle des Handelns wird. Nur so wird verhindert, dass sich systemimmanente und vom Gesamtsystem abgekoppelte Interessen und Funktionslogiken durchsetzen.

⁴³ Hier diskutiert vor dem Hintergrund konkreter Richtlinien zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie in der EU.

⁴⁴ Vgl. u. a. Schneidewind et al (1997), Kopfmüller et al (2001), Spangenberg (2003).

- Das Steuerungsdilemma nachhaltiger Entwicklung in systemischer Perspektive besteht darin, dass es einer Kontrollinstanz bedarf, die intendierte und nicht intendierte Auswirkungen gesellschaftlicher Entwicklungen zu berücksichtigen weiß, allerdings so aufgrund der Kontingenz möglicher Zukünfte nicht beherrschbar wäre. Die Kopplung von Steuerungsmedien und ihre intersystemische Kommunikation durch interorganisational vernetzte Strukturen entschärft jedoch die Notwendigkeit zentraler Steuerung – die insbesondere nach Luhmann ohnehin unmöglich ist – und ersetzt diese durch legitimierte Verhandlungssysteme der Selbststeuerung.⁴⁵
- Nachhaltigkeit dient als Kooperationsimpuls der Vernetzung intermediärer Organisationen und ist eine themenpolitische Bühne des politischen Ringens um gesellschaftliche Konzepte und Zielvorstellungen (vgl. KRÜGER, 2002). Somit bietet Nachhaltigkeit als Leitbild Identifikationsanlässe und erzeugt im europäischen Einigungsprozess integrative Wirkungen. Damit wird das Leitbild Nachhaltigkeit zum Symbolsystem der Steuerung und ist ein Element europäischer Governance-Strukturen (vgl. SCHNEIDEWIND, 2003).

Die bislang in Kapitel 2 angesprochenen Untersuchungsfelder konkretisieren die Eckpunkte der europäischen und themenpolitischen Dimension der dieser Studie zugrunde liegenden Fragestellung. Sie bilden gleichzeitig den Ausgangspunkt für das Untersuchungsdesign der Studie, dessen methodische Grundlagen im nächsten Abschnitt skizziert werden.

2.3 Untersuchungsdesign: Theoriebausteine und empirische Felder

Die sozialwissenschaftliche Analyse von Organisationen und ihrer gesellschaftlichen Kommunikationsmöglichkeiten in den praktischen Feldern europäischer Politik erfordert den praxisbezogenen Einsatz soziologischen Wissens und impliziert damit Theoriebedarf. Zwar wird die Bezugnahme auf konkrete Gegenstände durch die „extreme Distanz“ soziologischer Beschreibungen erschwert; dennoch erlaubt gerade die Distanz einen „ungewohnten Blick“ auf die Welt.⁴⁶ Die Soziologie verschafft einen Einblick „in die Eigenlogik von gesellschaftlichen Teilbereichen“, und profitiert dabei „mit ihren Beschreibungen an den Folgeproblemen“ gesellschaftlicher Ausdifferenzierung.⁴⁷ In den Konfliktfeldern gesellschaftlicher Teilbereiche könne „sich die Soziologie moderierend und aufklärend profilieren“, meint KÜHL (2004: 8). Dabei wird der Soziologie im Gegensatz zu anderen und konkret gegenstandsbezogenen Disziplinen die Fähigkeit zur Fremdbeschreibung konstatiert. Im Gegensatz zur Selbstbeschreibung, bei der die „O-

⁴⁵ Selbststeuerung: Hier nicht verwandt im Luhmannschen Sinne zur Bezeichnung eines vor allem kommunikativ exklusiven Prozesses sich selbst steuernder gesellschaftlicher Teilsysteme, sondern angelehnt an den Alltagssprachlichen Gebrauch im Sinne von Selbstregulierung/Selbstorganisation inklusive der positiven Autonomiedisposition, die es gerade zulässt, dass Kommunikationen nicht exklusiv bleiben.

⁴⁶ Vgl.: Kühl, Stefan (2004): Warum sich soziologisches Wissen so schwer in der Praxis umsetzen lässt – und weswegen das auch ganz gut sein kann, in: Journal Praxis, Jg. 2, Heft 1, 2004, S. 7.

⁴⁷ Vgl.: Ebda., S. 8.