



Bewegungswerkstatt

Artilleriestr. 6
27283 Verden

<http://www.share-online.de>

Die Europäische Union: Chance oder Bedrohung für soziale Bewegungen?

von Felix Kolb

erscheint im Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 13, Heft 4.

1 Einleitung

Innerhalb der letzten fünf Jahre hat sich die Bewegungsforschung zunehmend der Erforschung der »Europäisierung sozialer Bewegungen« angenommen (vgl. Imig/Tarrow 1999; Rucht 2000). Diesem neuen Forschungsprogramm liegt die zentrale Annahme zugrunde, dass durch die Europäische Integration Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme für soziale Bewegungen auf Europäischer Ebene entstanden sind. Es wird davon ausgegangen, dass sich *erstens* die Formen von Bewegungspolitik auf nationaler Ebene verändern und dass sich *zweitens* Formen transnationaler Bewegungsmobilisierung und Organisierung herausbilden. Im Mittelpunkt des Interesses steht deshalb nicht die Mobilisierung von Bewegungen gegen die EU. Es geht vielmehr um die Frage, wie die europäische Integration den politischen Kontext sozialer Bewegungen verändert.

Bislang weitgehend vernachlässigt wurde die Untersuchung des Einflusses sozialer Bewegungen auf die Prozesse europäischer Politikentwicklung. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich vor allem auf die Frage, ob die Europäische Union Chance oder Bedrohung für soziale Bewegungen darstellt; beschränkt oder erweitert die EU die Möglichkeiten sozialer Bewegungen, politischen Einfluss auszuüben?

Daraus ergeben sich zwei Kernfragen:

1. Wie beeinflusst die Europäische Integration die politischen Einflussmöglichkeiten sozialer Bewegungen auf nationaler Ebene?
2. Welchen Einfluss haben soziale Bewegungen auf den europäischen Politikprozess?

2 Die EU und der politische Einfluss nationaler sozialer Bewegungen

In einem ersten Schritt wurde untersucht, welche Auswirkungen die EU auf den politischen Einfluss nationaler sozialer Bewegungen hat. Insbesondere innerhalb der Anhängerschaft sozialer Bewegungen dominiert die Einschätzung, dass die EU die Macht sozialer Bewegungen einschränkt. Dafür lassen sich eine Reihe von theoretischen Argumenten anführen, denen jedoch auch gegenteilige Annahmen gegenübergestellt werden können.

Eine deutliche Verringerung des politischen Einflusses sozialer Bewegungen als Folge der europäischen Integration entsteht durch die Umverteilung innerstaatlicher Machtressourcen zugunsten der Exekutive. Hier sind folgende Argumente hervorzuheben (Moravcsik 1997: 219ff):

- Regierungen besitzen in der internationalen Politik eine größere Macht über die Initiierung von Politik, welche sie teilweise auch in der Innenpolitik ausspielen können.

- Die institutionellen Möglichkeiten der Opposition, in internationalen Foren getroffene Entscheidungen von Regierungen aufzuheben, sind begrenzt und zudem mit hohen Kosten verbunden.
- Die Politikgestaltung auf europäischer Ebene erzeugt eine Informationsasymmetrie zugunsten der Exekutive, die sie gegenüber anderen gesellschaftlichen Akteuren ausspielen kann. Als Folge davon können Regierungen sich einerseits "ihrer Verdienste um Politikergebnisse rühmen, deren Zustandekommen außerhalb ihres Einflusses stand (*credit claiming*)" (Moravcsik 1997: 224) und andererseits können sie sich der Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen entziehen, indem sie diese auf europäische Zwänge zurückführen (*scapegoating*).
- Die Idee der Europäischen Integration bietet Regierungen eine zusätzliche ideologische Legitimationsquelle, die es ihnen ermöglicht, Politiken unangreifbar zu machen, indem sie zu Europäischen Themen erhoben werden.

Während Moravcsik suggeriert, dass alle gesellschaftlichen Akteure von dieser Dynamik im selben Umfang betroffen sind, spricht vieles dafür, dass die Europäische Integration die Machtbalance zwischen sozialen Bewegungen und ihren Gegnern deutlich zugunsten der letzteren verschiebt (Pollack 1997). Das trifft insbesondere für große multinationale Unternehmen zu, welchen die EU neue Exit-Optionen verschafft und ihre Verhandlungsposition gegenüber nationalen Regierungen verbessert.

Auch wenn diese skeptische Position einleuchtend erscheint, so übersieht sie doch zweierlei: *Einerseits* sind auch nationale Parlamente und Regierungen in der Vergangenheit nicht übermäßig empfänglich für die Forderungen sozialer Bewegungen gewesen. *Andererseits* haben verschiedene AutorInnen darauf hingewiesen, dass zumindest in einigen Politikfeldern die Europäische Integration zu einer Diffusion politischer Macht auf eine Reihe verschiedener Akteure führt. Aus dieser Perspektive zeigt sich, dass die EU auch Chancen für soziale Bewegungen bieten kann, weil sie ihnen die Möglichkeit eröffnet, ihre Regierungen zu umgehen und mit Hilfe europäischer Institutionen ihre Anliegen durchzusetzen. Ein viel zitiertes Beispiel ist die britische Frauenbewegung, die ihre politischen Erfolge zum großen Teil dem Vorhandensein der europäischen Gleichstellungspolitik zu verdanken hat.

Somit existieren plausible Argumente sowohl für als auch gegen die Behauptung, dass die EU den politischen Einfluss nationaler sozialer Bewegungen schmälert. Dieses Ergebnis ist ebenso uneindeutig wie unzufriedenstellend. Deshalb soll im folgenden das Augenmerk auf bisher vernachlässigte Dimensionen der europäischen Integration gelenkt werden. Dabei zeigt sich, dass die europäische Integration auf verschiedene soziale Bewegungen unterschiedliche Auswirkungen hat.

Die europäische Integration ist ein Produkt aus zwei parallel verlaufenden, aber in ihrer Auswirkung auf den politischen Einfluss sozialer Bewegungen geradezu gegensätzlichen Prozes-

sen: Einem Prozess der »Denationalisierung« und einem Prozess der »Internationalisierung«. »Denationalisierung« bezeichnet die zunehmende Inkongruenz zwischen den territorialen Grenzen gesellschaftlicher Transaktionen sowie den territorialen Grenzen von Nationalstaaten und ihren Regulierungskapazitäten. Diese Inkongruenz führt zu einem Verlust von nationalstaatlicher Regierungskapazität. Die Unmöglichkeit einer wirkungsvollen makro-ökonomischen Globalsteuerung auf nationaler Ebene in Zeiten offener Märkte ist nur eines von vielen Beispielen. »Internationalisierung« dagegen bezeichnet die Schaffung einer gesteigerten institutionellen Kommunikation, Koordination und Abgrenzung oberhalb des zwischenstaatlichen Levels (Tarrow 1999:5). Die Institutionen der EU sind Resultate einer solchen Internationalisierung. Im Prozess der Internationalisierung liegt das Potential, den Verlust nationalstaatlicher Regulierungsfähigkeit auf europäischer Ebene auszugleichen.

Die EU ist in relativ eigenständige Politikbereiche gegliedert, die in ihrer Struktur recht unterschiedlich sind. Jeder dieser Politikbereiche ist auch durch einen bestimmten Grad an Denationalisierung und Internationalisierung gekennzeichnet. Dieses Mischungsverhältnis bestimmt die Auswirkungen der europäischen Integration auf die politischen Einflussmöglichkeiten unterschiedlicher sozialer Bewegungen. Es ergeben sich grob vier Möglichkeiten der Veränderung des politischen Einflusses sozialer Bewegungen:

1. Wenn der Grad von Denationalisierung und Internationalisierung in einem Politikbereich niedrig ist, ergeben sich keine (nennenswerten) Veränderungen für die nationalstaatliche Regulierungskapazität und damit für den politischen Einfluss sozialer Bewegungen.
2. Wenn der Grad von Denationalisierung in einem Politikbereich hoch, aber gleichzeitig der Grad an Internationalisierung niedrig ist, so reduziert das den politischen Einfluss sozialer Bewegungen; die Regulierungskapazitäten nationaler Regierungen sind eingeschränkt, ohne die Möglichkeit eines Ausgleichs auf europäischer Ebene. Unter anderem aus diesem Grund gehören die Gewerkschaften zu den größten Verlierern der Europäischen Integration.
3. Wenn der Grad an Denationalisierung in einem Politikbereich niedrig, dafür aber der Grad an Internationalisierung« hoch ist, bedeutet dies, dass der Schwerpunkt der Regulierungskapazität von der nationalen auf die europäische Ebene übertragen wird. Inwieweit dies den politischen Einfluss sozialer Bewegungen verändert, hängt entscheidend von ihrer Fähigkeit ab, sich europaweit zu organisieren. Diese Fähigkeit ist eine Voraussetzung dafür, über die Kommission oder das Parlament Einfluss auf den Politikprozess zu nehmen.
4. Wenn der Grad an Denationalisierung und Internationalisierung in einem Politikbereich hoch ist, kann dies sozialen Bewegungen ihre politischen Einflussmöglichkeiten sichern, wenn sie in der Lage sind, ihre Aktivitäten auf die europäische Ebene auszurichten. Bei Problemen wie grenzüber-

schreitender Umweltverschmutzung verbessern die Institutionen der EU sogar den Rahmen, in dem eine Regulierung erreicht werden kann und erhöhen damit auch die politischen Einflussmöglichkeiten sozialer Bewegungen. In dieser Hinsicht kann die Umweltbewegung deshalb zumindest teilweise als ein Gewinner der Europäischen Integration angesehen werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Europäische Integration die politischen Einflussmöglichkeiten sozialer Bewegungen auf nationaler Ebene in den meisten Politikbereichen verschlechtert hat. Dafür eröffnet sie in einigen Politikbereichen Einflussmöglichkeiten auf europäischer Ebene, welche den Machtverlust auf nationaler Ebene teilweise kompensiert. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie es um die politischen Einflussmöglichkeiten auf europäischer Ebene bestellt ist.

3 Die politischen Einflussmöglichkeiten sozialer Bewegungen auf Europäischer Ebene

Obwohl auf europäischer Ebene die Möglichkeiten der Einflussnahme grundsätzlich noch stärker beschränkt sind als auf nationaler Ebene, sind soziale Bewegungen unter bestimmten Bedingungen trotzdem in der Lage, die europäische Politikgestaltung zu beeinflussen. Zunächst drei zentrale Gründe, die die These vom begrenzten Einfluss sozialer Bewegungen im europäischen Politikprozess stützen:

1. Eine der zentralen Quellen, aus denen soziale Bewegungen ihre Macht beziehen, ist die Kombination aus ihrer Fähigkeit, die öffentliche Meinung zu mobilisieren und dem Handlungsdruck der PolitikerInnen, diese öffentliche Meinung zu berücksichtigen. Beide Voraussetzungen sind auf der europäischen Ebene nur sehr eingeschränkt vorhanden. Zunächst erschwert das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit den sozialen Bewegungen die europaweite Mobilisierung einer öffentlichen Meinung. Dazu kommt, dass die wichtigsten europäischen Institutionen, die Europäische Kommission und der Europäische Rat, nicht direkt gewählt werden. Auch das Europäische Parlament kann diese Lücke nicht ausgleichen: "However, on the other side of the ledger, Members of the EP are only weakly accountable to their respective electorates for their voting records. Voting in European elections is mainly oriented to domestic than EU issues. Only on the most salient issues are groups able to threaten MEPs with the electoral consequences of their votes." (Marks/McAdam 1999: 106).
 2. Meistens ist die Beeinflussung europäischer Politik nur möglich, wenn soziale Bewegungen es überhaupt schaffen, sich transnational zu organisieren (Imig/ Tarrow 1999).
- Da fast alle EU-Politiken von den Nationalstaaten implementiert werden, ist den betroffenen Menschen die Urheberschaft für diese Politiken oft nicht bewusst. Entsprechend richtet sich die Mobilisierung in der Regel nicht gegen die verantwortlichen europäischen Institutionen.

- Deprivation ist keine ausreichende Voraussetzung für das Auftreten von Mobilisierung. Eines der konsistenten Ergebnisse der Bewegungsforschung ist die Erkenntnis der Bedeutung von informellen Netzwerken für die Entstehung sozialer Bewegungen. An solchen informellen Netzwerken fehlt es in Europa noch.
- Keinesfalls kann vorausgesetzt werden, dass Gruppen aus verschiedenen europäischen Ländern hinsichtlich einer Politik dieselben Ziele verfolgen. Vielmehr scheinen fast immer aufwendige Prozesse der »transnational interest formation« notwendig zu sein, um zu gemeinsamen Positionen zu finden.

3. Die EU verändert natürlich nicht nur die Strategie sozialer Bewegungen, sondern auch anderer gesellschaftlichen Akteure und Interessensgruppen. Vieles spricht dafür, dass diese (insbesondere multinationale Konzerne) durch ihre Überlegenheit an ökonomischen Ressourcen besser in der Lage sind die Vorteile der EU zu nutzen. Somit kann der Europäisierungsprozess dazu führen, dass soziale Bewegungen gegenüber anderen Interessengruppen weiter geschwächt werden.

Im folgenden sollen die Bedingungen identifiziert werden, die es sozialen Bewegungen ermöglichen, trotz dieser ungünstigen Ausgangsbedingungen Politik auf europäischer Ebene mitzugestalten. Dazu ist es notwendig, zwischen zwei Kategorien von EU-Entscheidungen zu differenzieren. Die erste Kategorie umfasst die großen Reformen der grundlegenden rechtlichen Ordnung der EU, wie z.B. die Römischen Verträge oder der Vertrag von Maastricht. Derartige Veränderungen werden in Rahmen von Regierungskonferenzen ausgehandelt, in denen die Europäische Kommission und das Parlament als supranationale Institutionen nur sehr begrenzte Möglichkeiten der Einflussnahme haben. Die zweite Kategorie umfasst die normale Rechtsetzung innerhalb des jeweils gültigen rechtlichen Rahmens in der Form von Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Abhängig vom jeweiligen Gesetzgebungsverfahren sind die Kommission und das Europäische Parlament in unterschiedlicher Weise in das Gesetzgebungsverfahren integriert. Folglich unterscheiden sich die Faktoren, die beeinflussen, unter welchen Bedingungen es sozialen Bewegungen gelingt, politischen Einfluss auf die Politikgestaltung auszuüben, in beiden Kategorien. Sie werden deshalb für beide Fälle getrennt behandelt. Zunächst sollen Möglichkeiten sozialer Bewegungen erörtert werden, Einfluss auf die grundlegenden Reformen der EU zu nehmen und anschließend wird auf ihre Möglichkeiten in der routinemäßigen Rechtsetzung eingegangen.

3.1 Die Regierungskonferenzen der EU

Der Amsterdam-Vertrag wurde 1997 unterzeichnet und im Mai 1999 ratifiziert. Im Gegensatz zu anderen NGOs aus dem sozialen Bereich, die die Revision des EU-Vertrages nutzen wollten, konnte die Europäische Frauenlobby (EFL) erreichen, dass in den Vertrag Punkte aufgenommen wurden, die die Möglichkeiten der EU, Gleichstellungspolitik zu betreiben, erheblich erweitert¹. Die

Kampagne der EFL zur Beeinflussung der Vertragsverhandlungen hatte vier zentrale Bestandteile (Helfferich/ Kolb, im Erscheinen):

1. Eine auf ExpertInnenwissen basierende Entwicklung einer umfassenden gemeinsamen Position zur Regierungskonferenz.
2. Die Absprache mit den Mitgliedsorganisationen der EFL, um ihren Positionen eine demokratische Legitimität zu geben.
3. Eine europaweite Öffentlichkeitskampagne, um das Bewusstsein über die Bedeutung der Regierungskonferenz für Frauen zu steigern.
4. Eine Lobbying-Kampagne auf nationaler und europäischer Ebene, die durch die Organisation von Protest ergänzt wurde.

Insbesondere zwei Aspekte können identifiziert werden, die den Erfolg der EFL erklären helfen.

- »*Window for reform*«: Die Regierungskonferenz, die zur Verabschiedung des Amsterdamer Vertrages führte, lag in einem »window for reform«, d.h. in einem Zeitraum, der für politische Reformen im Bereich der Gleichstellungspolitik äußerst günstig war. Dieses »Window for reform« wurde durch zwei Faktoren geöffnet: Durch das neue Mandat der EU im Bereich der Sozialpolitik, das aus der Norderweiterung der EU, den erweiterten Mitbestimmungsrechten des Europäischen Parlaments und dem Sieg der Labor-Partei in Großbritannien resultierte. Weiterhin durch die tiefe Legitimitätskrise (Euroskeptizismus), in der sich die EU nach der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages befand und den gender-bias dieses Euroskeptizismus.¹
- »*Multilevel Action Coordination*«: Die meisten sozialen Bewegungsorganisationen, die auf europäischer Ebene aktiv sind, tendieren dazu, ihre Arbeit ganz auf die Kommission und das EP auszurichten. So naheliegend diese Strategie angesichts der relativ großen Offenheit dieser beiden Institutionen ist, so verfehlt wäre sie doch im Fall einer Regierungskonferenz. Denn die Kommission und das EP hatten keinen nennenswerten Einfluss auf die Vertragsverhandlungen. Die EFL war nur in der Lage, die Verhandlungen so effektiv zu beeinflussen, weil sie in erster Linie als Koordinations- und Informationsinstanz arbeitete und einen Teil der Arbeit ihren nationalen Mitgliedsorganisationen überließ. Einer ihrer größten Erfolge war, dass sich die spanische Regierung die Position der EFL zu eigen machte.

¹ Frauen stehen im großen und ganzen der EU ablehnender gegenüber und die EU-Kommission ist sich dieser Tatsache dank der Eurobarometer-Umfragen durchaus bewusst.

Das heißt, der Erfolg der EFL war nur möglich, weil einerseits der Zeitpunkt für die angestrebten Reformen sehr günstig war und andererseits die EFL die richtige Strategie zur Beeinflussung einer Regierungskonferenz wählte.

3.2 Routinemäßig Rechtssetzung in der EU

Den NGOs war es nur durch den Zugang zu Mitarbeitern der Kommission und den Kontakt mit MEPs möglich, auf den Inhalt der Richtlinien einen gewissen Einfluss zu nehmen. Es lassen sich fünf zentrale Bedingungen für den Grad des politischen Einflusses herausarbeiten (Warleigh 1999):

1. NGOs müssen über den gesamten Zeitraum des Gesetzgebungsverfahrens im Kontakt mit den verantwortlichen Kommissionsbeamten und Parlamentariern stehen. Dazu ist fast unabdingbar, dass die NGOs über ein Büro in Brüssel verfügen. Besonders günstig für Lobbying-Aktivitäten ist allerdings der kurze Zeitraum zwischen Diskussion und der offiziellen Veröffentlichung des Entwurfs.
2. Die Stellungnahmen der NGOs zu den Entwürfen müssen inhaltlich bedeutungsvoll sein und von einem detaillierten technischen Verständnis der Materie zeugen, damit sie eine Chance haben, von der Kommission berücksichtigt zu werden. Die größten Erfolgsaussichten haben NGOs dann, wenn durch ihre Vorschläge nicht die Interessen mächtigerer Lobby-Gruppen verletzt werden.
3. Aus den beiden vorgenannten Punkten folgt, dass das Vorhandensein umfangreicher finanzieller Ressourcen extrem wichtig für eine erfolgreiche Einflussnahme ist. NGOs mangelt es oft an den nötigen Spezialisten für kompetente Stellungnahmen und an der nötigen Personalausstattung, um über einen langen Zeitraum den Politikprozess zu begleiten.
4. Wenn von einer Richtlinie mehrere NGOs betroffen sind, haben sich Allianzen zwischen NGOs - insbesondere aus verschiedenen Bereichen - als sehr hilfreich erwiesen. NGOs verspielen ihre Einflussmöglichkeiten, wenn ihre Positionen nicht einheitlich sind.

4. Ausblick

Wie sich im Laufe der Argumentation gezeigt hat, lässt sich die Eingangsfrage nicht einfach beantworten. Zwar spricht vieles dafür, dass die Europäische Integration die politischen Einflussmöglichkeiten sozialer Bewegungen einschränkt. Jedoch eröffnen sich auch bestimmte Chancen. Festhalten lässt sich, dass die europäische Integration eine große Herausforderung für soziale Bewegungen darstellt. Es ist noch zu früh, um zu beurteilen, ob soziale Bewegungen diese Herausforderung meistern werden. Zentrale Erfolgsbedingung für soziale Bewegungen wird sein, dass Sie einerseits ihre nationalen Interessen zumindest teilweise zurückstellen, um so eine europäische Aus-

richtung zu ermöglichen und dass sie andererseits bereit und in der Lage sind, ihre Aktivitäten nicht nur vage aufeinander abzustimmen, sondern sich durch europäische Vernetzungsstrukturen in ihrer Autonomie einschränken lassen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass viele der in diesem Artikel gemachten Aussagen aus theoretischen Überlegungen resultieren und noch einer systematischen empirischen Überprüfung bedürfen. Angesichts der Tatsache, dass bislang die »Europäisierung sozialer Bewegungen« innerhalb der Deutschen Bewegungsforschung nur sehr wenig wahrgenommen wurde, soll dieser Artikel auch einen Beitrag dazu leisten, die Thematik im deutschsprachigen Raum bekannter zu machen.

Felix Kolb ist Politikwissenschaftler und arbeitet für Share e.V. (www.share-online.de).

Literatur

Helfferrich, Barbara/Kolb, Felix, im Erscheinen: Multilevel Action Coordination in European Contentious Politics. The case of the European Women's Lobby. In: Imig, Doug/Tarrow, Sidney (Hg.): *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Integrating Europe*. Lanham: Rowmann & Littlefield

Imig, Doug/Sidney, Tarrow 1999: The Europeanization of Movements? A New Approach to Transnational Contention. In: *Social Movements in a Globalizing World*, edited della Porta, D., Hans Peter Kriesi, and Dieter Rucht. London: MacMillan, 112-133.

Marks, Gary/McAdam, Doug 1999: On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: The Case of the European Union. In: *Social Movements in a Globalizing World, a.a.O.*, 97-111.

Moravcsik, Andrew 1997: "Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation." In: Wolf, Klaus Dieter (Hg.): *Projekt Europa im Übergang?* Baden-Baden: Nomos, 211-270.

Pollack, Mark A. 1997: Representing Diffuse Interests in EC Policymaking. In: *Journal of European Public Policy*, Jg. 4, 572-590.

Rucht, Dieter 2000: Zur Europäisierung politischer Mobilisierung. In: *Berliner Journal für Soziologie*, Jg. 10, Heft 2, S. 185-202.

Tarrow, Sidney 1999: Does Internationalization Make Agents Freer -- or Weaker? International Institutions and Transnational Contention. Prepared for the Convener Group on "Beyond Center-Periphery or the Unbundling of Territoriality", University of California, Berkeley, April 16-17.

Warleigh, Alex 1999: Ambassadors for Citizenship Practice? NGOs and Policy Making in the European Union: The Cases of Auto Oil, Drinking Water and Unit Pricing. Unveröffentlichtes Manuskript. Whiteknights: Reading University.

¹ In Artikel 3 des Vertrages wurde das Prinzip des "gender mainstreaming" verankert, das in allen Politiken der EU berücksichtigt werden muss; Frauen wurden ebenfalls in den Antidiskriminierungs Artikel aufgenommen. Gleichzeitig wurde der Artikel 141 erweitert, so dass gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit aufgenommen wurde.