

2 Stand der Forschung

In Konsequenz ihrer verstärkten Präsenz auf EU-Ebene und der Tatsache, dass sie zunehmend in europäische Politikgestaltung involviert sind, nimmt die Frage, unter welchen Bedingungen NGOs einen Beitrag zur Minderung normativer wie empirischer Legitimationsdefizite⁸ transnationaler Politik leisten, eine zentrale Stellung in der demokratietheoretisch fundierten Europaforschung ein und wird in einer Vielzahl von Publikationen thematisiert (Steffek et al. 2008; Steffek & Nanz 2008; Saurugger 2008a & b; Kohler-Koch 2007; Smismans 2006; Finke & Knodt 2005)⁹, wobei sich nicht nur das zugrundeliegende Demokratieverständnis, sondern auch die Zivilgesellschaftskonzeption und die angelegten Bewertungskriterien z.T. beträchtlich unterscheiden:

„[E]ach approaches the question of the democratizing and legitimizing potential of civil society beyond the state from a different vantage point, indicating competing conceptions of European civil society that draw on deliberative, participatory or representative democratic norms.“ (Liebert & Trenz 2009: 1)

Diverse Arbeiten konzentrieren sich auf die Funktion der Interessenvermittlung (Eising 2008: 7). Auf theoretischer Ebene ist dies mit demokratietheoretischen Fragestellungen, wie den Bedingungen und Möglichkeiten der Realisierung deliberativer oder assoziativer Demokratie in Europa (Kohler-Koch & Rittberger 2007) verbunden. Themen sind daher Chancen der Einflussnahme (Dür 2008; Dür & deBièvre 2007; Beyers 2004), aber auch Fragen des Zugangs, der Mobilisierung bzw. der Organisierbarkeit von Interessen mit Referenz auf das Problems des kollektiven Handelns (Zimmer 2010; Scholte 2007: 316ff; Benz 2003; Aspinwall & Greenwood 1998; Pollack 1997). Ergänzt wird dies durch Analysen, wie NGOs bestimmte Normen und Policies vorantreiben oder welche Res-

8 Beetham (1991) unterscheidet normative und empirische Legitimation. Erstere bezeichnet die Anerkennungswürdigkeit von Herrschaft (Nanz & Steffek 2005: 89), die in Verfahren, Ergebnissen und Normkonformität gründet. Danach sind politische Entscheidungen legitim, weil sie auf eine bestimmte Art zustande gekommen sind. Dies kann sich in formaler Rechtmäßigkeit erschöpfen oder Qualitätsmerkmale, wie Inklusivität oder Diskursivität mit einschließen. Zweitere bezeichnet die faktische Anerkennung und Unterstützungsbereitschaft des politischen Systems seitens der Herrschaftsunterworfenen (Preuß 2003: 259; Weber 1964).

9 Zur Rolle der Zivilgesellschaft in der Demokratisierung von Governance-Strukturen jenseits des Nationalstaats siehe Scholte (2007), Archibugi et al. (1998), Walzer (1995), Finke (2005), Martens (2005a), Curbach (2003) oder Risse (2002).

sourcen bzw. Strategien sie nutzen (Knodt et al. 2011; Bouwen 2004; Beyers 2004). In diesem Kontext fungiert die Responsivität politischer Autoritäten als wichtiger Indikator für ihren Beitrag zur Demokratie (Friedrich 2008). Die verschiedenen Arbeiten, kommen u.a. aufgrund divergierender Bewertungskriterien zu fundamental unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Zusätzlich betont Eising (2008: 20), dass politische Entscheidungen nicht auf einen alleinigen Einflussfaktor zurückgeführt werden können, weshalb die Einflusspotenziale zivilgesellschaftlicher Akteure schwer einzuordnen sind.

Mit Bezug auf ihre Adaption an die Anforderungen des EU-Systems bzw. ihre Professionalisierung wird der NGO-Beitrag zur Legitimierung europäischer Politik verstärkt kritischer Bewertung unterzogen. Dabei betrachten einige Studien die Folgen der Anerkennung zivilgesellschaftlicher Akteure durch die EU-Organe und deren Professionalisierung im Allgemeinen und stellen eine Veränderung der europäischen Organisationslandschaft zugunsten professioneller, ressourcenstarker und gut vernetzter Gruppen fest (Greenwood 2007; Greenwood & Halpin 2007); weswegen Bedenken über wenig repräsentative Zugangschancen zum Politikprozess geäußert werden (Saurugger 2008; Steffek & Smismans 2007; Eising 2007: 356).

Dagegen rückt aus Perspektive partizipatorischer Theorien die Rolle der Organisationen als „Koppelungsinstanz“ zwischen Lebenswelt der Bürger und Politik bzw. ihre intermediäre Qualität in den Fokus (Zimmer 2010: 151). Deswegen ungeachtet gibt es bis dato wenig empirische Arbeiten, die sich mit der Frage befassen, inwieweit NGOs de facto Linkage zwischen trans- und internationalen Systemen und den Bürgern herstellen, weshalb diesbezüglich weiterhin Unklarheit herrscht. Während einige Autoren Linkage auf verschiedene Art und Weise umgesetzt sehen (Steffek et al. 2010; Esty 2002), sprechen andere ihnen dieses demokratisierende Potenzial u.a. anlässlich der Gestaltung ihrer organisationsinternen Prozesse ab (Anheier & Themudo 2005; Johns 2003; Warleigh 2001; Anderson 2000).

Zahlreiche Zivilgesellschaftsforscher konstatieren, dass NGOs mit steigender Professionalisierung, die Fähigkeit authentischer Interessenvertretung bzw. Sprachrohr für die Basis zu sein verlieren, da sich im Zuge dessen ihre internen Strukturen ändern (Maloney 2008; Kohler-Koch 2008a; Smismans 2006). Ihnen aufgrund dieser Mutmaßung ihr Demokratisierungspotenzial gänzlich abzuspochen, scheint jedoch zu kurz gegriffen. (1) ist dies nur ein Aspekt ihres Potenzials, wenn auch mit die wichtigste Leistung von NGOs; (2) wird die Kausalität von Professionalisierung und Wandel der Organisationsstrukturen zum Nachteil der Bindung an Mitglieder und Basis zwar vielfach artikuliert (Bode & Frantz 2009; Saurugger 2009; 2006; Frantz & Martens 2006), aber selten systematisch empirisch untersucht. Die existierenden Arbeiten basieren entweder auf Studien

von sehr geringer Fallzahl, legen den Fokus auf die konzeptuelle Analyse der Veränderung der internen Organisationsstruktur oder aber auf zivilgesellschaftliche Vertreter aus dem Bereich Wirtschaft (Saurugger 2006; Appel 2005; Martens 2005b; Greenwood 2002) – breiter angelegte Erhebungen sind nicht nur auf EU-Ebene rar (Saurugger 2008c: 9). So streichen Klüver und Saurugger (2013: 1) in ihrer jüngsten Publikation das Erfordernis weiterer Forschung heraus:

„Even though an empirical assessment of interest group professionalization is crucial to understand their potential for enhancing the democratic legitimacy of the European Union, little is known about the internal configuration of interest groups.”

Ausnahme für das Phänomen Professionalisierung selbst, ist die Untersuchung von Klüver und Saurugger (2013) sowie für deren Effekte auf die Kommunikation mit der Basis, die Analyse von Kohler-Koch und Buth (2011; 2009).

Das Erkenntnisinteresse Ersterer liegt in divergierenden Professionalisierungsmustern von NGOs und Interessengruppen. Sie betonen die Notwendigkeit einer organisationssoziologischen Perspektive und nehmen den keinesfalls zu vernachlässigenden, aber das Phänomen nicht voll erfassenden, Aspekt der Spezialisierung der Mitarbeiter als ersten Schritt einer systematischen Erfassung in den Blick. Das Ergebnis: Die Professionalisierungsmuster beider Organisationstypen sind vergleichbar. Vor dem Hintergrund des auf EU-Ebene erkennbaren Zwangs zur Professionalisierung gehen Kohler-Koch und Buth der Frage nach, ob sich durch die Anpassung an die Bedingungen des EU-Systems das Verhältnis zwischen NGO-Spitze und Basis geändert hat. Sie beschreiben ein Dilemma von effizienter Kooperation auf EU-Ebene und Verlust der Basisnähe und schlussfolgern, dass durch die Länge der Mitgliedschaftsketten die zur demokratischen Repräsentation nötigen Kommunikationsstrukturen eher die Ausnahme sind. Trotz des umfassenden Ansatzes, der zahlreiche relevante Einflussfaktoren¹⁰ berücksichtigt, bleibt die empirische Erfassung der vertikalen Kommunikationsstrategien und -maßnahmen aus. Inwieweit die Professionalisierung europäischer NGOs tatsächlich zulasten der kommunikativen Beziehung mit Mitgliedern und Basis geht, bleibt daher Subjekt der Diskussion.

Die Rückwirkungen erhöhter Beteiligungs- und Einflussoptionen auf EU-Ebene auf nationale NGOs analysiert Kristan (2007). Bezüglich des Verhältnisses von NGO-Spitze und Mitgliedern resümiert er, dass Letztere oft kein Wissen über relevante Problemlagen haben. Gleichermäßen weist er auf den Bedarf an weiterer Forschung zur Bewertung der innerorganisatorischen kommunikativen

10 Die zur Analyse herangezogenen Faktoren sind Struktur, Demographie und Standort der Organisation sowie deren Institutionalisierung. Organisationsstruktur umfasst u.a. Aufgabenteilung, Ressourcenallokation und Länge der Mitgliedschaftskette. Demographie wird festgemacht an beruflichem Hintergrund und Karrierezielen bzw. -möglichkeiten der Mitarbeiter; die Institutionalisierung am Gründungsjahr der Organisation.

Beziehungen und an vergleichenden Daten zur Professionalisierung von NGOs hin. Das Erfordernis verdeutlicht auch Martens (2005a) Fallstudie zum Einfluss interner und externer Faktoren auf wahrgenommene Variationen in der Anpassung an Kontextfaktoren, in Gestalt von Ausbau und Verfestigung der Beziehungen zu politischen Institutionen auf globaler Ebene. Nicht nur, dass eine Erhebung der Anpassungs- bzw. Professionalisierungsmuster auf EU-Ebene bisher ausgeblieben ist,¹¹ Martens Arbeit zeigt klar, dass aufgrund diverser Faktoren nicht von einem bestimmten Professionalisierungsgrad von auf EU-Ebene agierenden NGOs auszugehen ist, weshalb keine generalisierenden Aussagen über den Konnex von Professionalisierung und die Beziehungen zu Mitgliedern und Basis getroffen werden können. Diese Argumentation wird durch die Befunde von Klüver und Saurugger (2013) gestützt. Sie finden zwar keine Unterschiede in den Professionalisierungsmustern von Interessengruppen und NGOs, wohl aber divergierende Ausprägungen der operationalisierten Variablen.

Doch bereits auf konzeptueller Ebene zeigen sich Forschungslücken. So nehmen einige Autoren Bezug auf das Schlagwort Professionalisierung, spezifizieren aber nicht, auf welches Begriffsverständnis sie sich berufen (Steffek et al. 2010; Appel 2005). Die Konnotationen variieren z.T. erheblich. Während einige darunter schlicht die Ergänzung der Organisationsziele um erforderliche Expertise und Kompetenzen verstehen (Eberwein & Saurugger 2009; Jun 2009), beziehen sich andere auf Bürokratisierung und einen Personalstab der sich vornehmlich aus Wissenschaftlern, Rechtsanwälten und Kommunikationsexperten zusammensetzt (Maloney 2008: 71; Jordan & Maloney 1997) oder die Einhaltung professioneller Normen und spezifische Kenntnisse, die mittels Training erworben werden (McCrath 2005).¹² Frantz und Martens (2006) gehen weiter und formulieren mit verstärkter Hauptamtlichkeit, funktionaler Differenzierung bzw. der Etablierung spezifischer Zuständigkeiten und Netzworkebildung sowie der Rekrutierung von Experten mit einschlägiger Ausbildung und Berufserfahrung empirisch fassbare, organisationssoziologische Merkmale. Sie liefern einen umfassenden konzeptionellen Rahmen zur Analyse des Phänomens; aufgrund

11 Für wirtschaftliche Interessenvertreter wurden entsprechende Erhebungen vorgenommen. Etwa kann Eising (2007) basierend auf einer Umfrage unter 800 Interessengruppen Anpassungsprozesse in Gestalt ausgeprägter Lobbying-Bemühungen und einer dem Politikzyklus angepassten Arbeitsteilung feststellen.

12 Für Zald und McCarthy (1987: 375) zeichnen sich professionalisierte zivilgesellschaftliche Organisation durch (1) bezahlte Mitarbeiter und Führungskräfte, (2) einen substanziellen Anteil an Ressourcen, deren Herkunft außerhalb der Anhängerschaft, die sie repräsentieren zu verorten ist, (3) keine bzw. eine relativ kleine Mitgliedschaft oder eine Mitgliedschaft, die primär auf dem Papier existiert und (4) den Versuch für ihre Anhängerschaft zu sprechen und die Politik in deren Sinne zu beeinflussen, aus.

des allgemeinen Ansatzes werden die Umweltaanforderungen des EU-Systems widerspiegelnde Merkmale allerdings nicht konkretisiert.

Ungeachtet dessen, ob die Betrachtung des NGO-Beitrags zur demokratischen Qualität europäischer Governance aus Perspektive einer liberalen, deliberativen oder partizipatorischen Demokratiekonzeption erfolgt, die Kommunikation mit Mitgliedern, Basis und Öffentlichkeit ist essenzielle Prämisse. Während diverse Studien Aufschluss über Interessenvertretungsstrategien und Zugangspunkte zivilgesellschaftlicher Akteure sowie die dabei entscheidende Rolle der EU-Institutionen geben, sind die vertikalen Interaktionsbeziehungen bzw. das Verhältnis zu Mitgliedern und Unterstützern, nicht nur im Zusammenhang mit der Rolle von NGOs im EU-System, ein empirisch kaum erforschtes Feld (Eising 2008: 21). Innerorganisatorische Prozesse der Entscheidungsfindung und Willensbildung und die Kommunikation zwischen NGOs und Mitgliedern gehören zu den großen Lücken der NGO-Forschung.

Auch aus Perspektive der politischen Kommunikationsforschung weisen Sarcinelli und Tenscher (2008: 9) darauf hin, dass das Wissen über die Kommunikation innerhalb und zwischen kollektiven Akteuren, mit Blick auf Entscheidungsfindung und -vermittlung, im Vergleich zu Studien der medial vermittelten Wirklichkeit immer noch gering ist, weshalb Wirkungszusammenhänge, wie sie in der These der Medialisierung (u.a. Marcinkowski & Steiner 2009; Strömback 2008; Vowe 2006) und der Professionalisierung politischer Kommunikation (Kamps 2007; Tenscher 2007) ihren Ausdruck finden, theoretische wie empirische Überprüfung erfordern.

Diese Notwendigkeit trifft speziell auf NGOs zu; einem in der politischen Kommunikationsforschung bisweilen vernachlässigten Akteurstypus (Sarcinelli & Tenscher 2008: 14). Ausnahmen für die öffentliche Kommunikation auf nationalstaatlicher Ebene sind die Arbeiten von Voss (2007) sowie von Altides und Kohler-Koch (2009). Während Erstere die Öffentlichkeitsarbeit deutscher Umwelt-NGOs zum Zweck der Einflussnahme auf politische Autoritäten analysiert und NGOs explizit als politische Akteure konzeptionalisiert, untersuchen Letztere – mit dem Erkenntnisinteresse eines Beitrags von NGOs zur Entstehung europäischer Öffentlichkeit – die Inhalte der organisationseigenen Websites nationaler NGOs und vergleichen diese mit der Medienresonanz in Gestalt der nationalen Presseberichterstattung. Die Ergebnisse sind ernüchternd. Nicht nur, dass die NGOs selbst nicht in vermutetem Maße ihre Positionen und Aktivitäten veröffentlichen. Die Aufnahme europäischer Themen in die mediale Berichterstattung ist zudem unabhängig von deren kommunikativer Performanz (siehe auch Altides 2011: 283ff). Beide Studien fokussieren an die Öffentlichkeit gerichtete Kommunikationsstrategien und bieten in dieser Hinsicht wertvolle Einblicke; die Interaktion mit Mitgliedern und Basis wird indessen vernachlässigt.

In der Debatte über deren Demokratisierungspotenziale sind Repräsentativität und Legitimation von NGOs zentrale Bezugspunkte (u.a. Scholte 2007; Charnovitz 2006). So widmen sich Maloney (2008) bzw. Maloney und Jordan (2007) in diesem Kontext der Analyse der Mitgliederrekrutierungsmuster und verdeutlichen die Gefahr eines Repräsentations-Bias. Obgleich beide Konzepte untrennbar mit der kommunikativen Leistung der Akteure verbunden sind, gibt es auch mit Referenz auf diese Aspekte wenig Arbeiten, welche sich mit den internen Prozessen (europäischer) NGOs auseinandersetzen. Ausnahmen sind die Fallstudien von Sudbery (2003) und Warleigh (2001), die deren Potenziale u.a. anhand von Sozialisationseffekten und innerorganisatorischer Demokratie bewerten – mit wenig optimistischen Schlussfolgerungen:

„NGOs are, currently at least, unable to act as catalysts for the Europeanization of civil society (...). I found no evidence of significant political socialization by NGOs; decision-making is normally left in the hand of key officers, with very little – if any – support input. NGOs usually make little or no effort to educate their supporters about the need for engagement with EU decision-makers – although they may well report on their lobbying at EU level.” (Warleigh 2001: 623)

Auch Steffek und Nanz (2008) bzw. Steffek et al. (2010) widmen sich der internen Prozesse und gehen in ihrer Studie zur Legitimation zivilgesellschaftlicher Organisationen davon aus, dass diese als Transmissionsriemen zwischen Internationalen Organisationen und einer entstehenden transnationalen Öffentlichkeit fungieren können, sofern sie die Chance haben, an Governance-Prozessen zu partizipieren. In ihrer Analyse konzentrieren sie sich auf die Funktion der Interessenvermittlung, weshalb sie das Demokratisierungspotenzial der Organisationen in deren Bereitschaft und Kapazitäten begründet sehen, die Anliegen der Bürger aufzunehmen und in Politikprozessen Ausdruck zu verleihen bzw. in ihren Möglichkeiten, die Bürger zu erreichen. Basierend auf Interviews mit 60 NGO- und Interessengruppenvertretern, schließen sie – im Gegensatz zu Warleigh und Sudbery – auf enge Kommunikationsbeziehungen zwischen den Organisationen und ihren Mitgliedern und kommen entgegen des mittlerweile nahezu unisono erklingenden Tenors der ernüchternden Einschätzung ihrer Leistungen zu einem positiven Fazit:

„Most transnational CSOs have at least some grounding in the citizenry and some potencial to establish a communicative transmission belt between citizens (understood as their members, supporters and beneficiaries) and IOs.“ (Steffek et al. 2010: 31)

Die Arbeiten von Steffek und Nanz bzw. Steffek et al. sind aus zweierlei Gründen relevant für die Forschung zu den Demokratisierungspotenzialen von NGOs und damit für die vorliegende Arbeit: (1) betrachten sie die Bindegliedfunktion von zivilgesellschaftlichen Organisationen und die organisationsinternen Prozesse auf Basis von, auf differenzierten konzeptuellen Überlegungen beruhenden

den, empirischen Erhebungen. (2) wird mit dem Begriff des Transmissionsriemens die kommunikative Leistung der Organisationen betont und im Rahmen der Untersuchungen explizit operationalisiert. Der Begriff schließt zahlreiche der NGOs zugewiesenen Funktionen ein und macht deren Potenziale empirisch fassbar. Gleichwohl geht er unter Berücksichtigung der besonderen Charakteristika von und Anforderungen an auf EU-Ebene agierenden NGOs nicht weit genug, weswegen in dieser Arbeit das Linkage-Konzept bevorzugt wird, um einerseits einer reduzierenden Betrachtung des Demokratisierungspotenzials entgegenzuwirken und andererseits die Realität der Organisationen adäquat abzubilden. Ferner untersuchen Steffek et al. nicht nur NGOs, sondern auch Interessengruppen; ihre Stichprobe lässt daher keine einwandfreien Rückschlüsse auf die Linkage-Leistung von NGOs zu.

Der Abriss über die im Kontext dieser Arbeit relevanten Ansätze macht die Forschungslücken evident. Auf theoretischer Ebene fehlt eine Konzeptualisierung des Phänomens Professionalisierung, welche die Umwelтанforderungen des EU-Systems widerspiegelt. Ungleich relevanter fehlen auf empirischen Erhebungen basierende Betrachtungen des Phänomens, im Zusammenhang mit dem vermuteten Einfluss auf die Linkage-Leistung. Es mangelt an Studien, welche die Professionalisierung europäischer NGOs in ihrer konkreten Ausprägung untersuchen. Selbiges trifft auf deren Linkage-Leistung bzw. die von NGOs geschaffenen Voraussetzungen zur Realisierung von Linkage zu. So gibt es vereinzelte Arbeiten zur Professionalisierung auf der einen und zur Kommunikation auf der anderen Seite, wobei sich diese wiederum entweder auf die Interaktion mit Mitgliedern und Basis (Steffek et al. 2010; Nanz & Steffek 2008) oder die öffentlichkeitsbezogene Kommunikation (Altides & Kohler-Koch 2009; Voss 2007) konzentrieren. Die Stränge von Professionalisierung und Kommunikationsbeziehungen mit Mitgliedern, Basis und Öffentlichkeit werden allerdings nicht systematisch zusammengeführt.

Während für das Innenleben politischer Parteien bereits zahlreiche Analysen angestellt wurden (siehe u.a. Panebianco 1988; Duverger 1964; Weber 1992 [1919]; Michels 1989 [1911]), bleiben für NGOs empirische Untersuchungen des Nexus von Professionalisierung und Linkage weitgehend aus. Die in ihrer Relevanz kaum zu unterschätzenden Fragen, ob höhere Professionalisierung mit schwächerer Linkage-Leistung einhergeht, ein geringerer Professionalisierungsgrad automatisch größere Basisnähe mit sich bringt oder die Linkage-Leistung von NGOs vielleicht generell nicht den hohen Erwartungen entspricht, bleiben unbeantwortet. Ziel dieser Studie ist es, einen Beitrag zur Schließung jener Forschungslücken zu leisten und (1) eine umfassende, empirisch fassbare, definitive Basis in Hinblick auf die Professionalisierung von auf EU-Ebene agierenden NGOs zu liefern, (2) diesbezüglich die Organisationswirklichkeit möglichst

genau zu erfassen, um eine fundierte Einschätzung des angenommenen Zusammenhangs von Professionalisierung und Linkage zu leisten, (3) die Linkage-Leistung der NGOs empirisch zu analysieren und (4) basierend auf diesen Einsichten, Rückschlüsse auf ihren Beitrag zur Minderung demokratischer und legitimatorischer Defizite europäischen Regierens zu ziehen.

Die Demokratisierungspotenziale europäischer NGOs

Zwischen Professionalisierung und Linkage

Bastgen, S.

2016, XII, 308 S. 4 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-10743-7