

Partizipative Demokratie in Europa – wozu?

„Sie bestimmen die Tagesordnung!“¹ - so wendet sich die Europäische Kommission an die Europäer - für viele Kritiker lediglich ein hochtrabender Werbespruch für die durch den Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 eingeführte Europäische Bürgerinitiative. „Das ist wie ein vorgezogenes Weihnachtsgeschenk für das Europa der Bürger [...] Das neue plebiszitäre Element ist ein Meilenstein für mehr Demokratie in Europa“ - so schrieb der mittelfränkische CSU-Europaabgeordnete Martin Kastler unmittelbar nach den Abstimmungen des Europäischen Parlaments zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI). Ein Jahr später wies er mit weniger Begeisterung darauf hin, dass, wer dieses Element der partizipativen Demokratie nutzen wolle, sich auf „einen steinigen Weg“ begeben.² Dies wäre allerdings nicht das einzige Problem, das Europäer davon abhält, an dem Entscheidungsprozess teilzunehmen. Europa ist groß und komplex und oftmals zeigen die EU-BürgerInnen „keine Bereitschaft, sich mit den europäischen Themen aktiv zu befassen, einen Beitrag zur Entwicklung der Zugehörigkeit zu gemeinsamen europäischen Werten zu leisten und den europäischen Einigungsprozess voranzutreiben – das alles soll das Programm der Europäischen Union "Europa für Bürgerinnen und Bürger" 2007 – 2013 fördern und den EU-BürgerInnen die Möglichkeit zur Interaktion und zur Partizipation an einem immer engeren Zusammenwachsen eines demokratischen Europas geben.“³

Die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger wird im Vertrag von Lissabon als Teil der Demokratie definiert.⁴ In Brüssel sind Experten überzeugt, dass die Partizipation der Bürgerinnen an europäischen Entscheidungsfindungsprozessen nicht nur auf Wahlen beschränkt werden darf. So wurden durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 das Konzept der Unionsbürgerschaft und die damit zusammenhängende Rechte gestärkt. Zum ersten Mal bekam die strukturelle Beteiligung der BürgerInnen ebenso

¹ Europäische Kommission (29.04.2013): Europäische Bürgerinitiative

² freiewelt.net (19.04.2013): Kastler kritisiert Hemmnisse bei Europäischer Bürgerinitiative

³ Europäische Kommission: „Ziele des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“

⁴ Im Vertrag werden Gleichheit (Art. 9 EUV), Repräsentation (Art. 10 EUV) und Partizipation (Art. 11 EUV) als demokratische Grundsätze definiert.

eine Grundlage wie die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse.

Am 1. April 2012 folgte ein länderübergreifendes Bürgerbeteiligungsinstrument der partizipativen Demokratie, die Europäische Bürgerinitiative (EBI). Die EBI gibt den EU-BürgerInnen die Möglichkeit, die Initiative zu ergreifen, Legislativvorschläge vorzulegen und die europäische Kommission aufzufordern, „im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.“⁵ Die Europäische BürgerInneninitiative soll zu einem entscheidenden Mittel für die Herstellung europäischer Öffentlichkeit werden.

Um die stärkere Ausrichtung auf den Bürger zum Ausdruck zu bringen, wurde im Vertrag von Lissabon die Bezeichnung des Mitglieds des Europäischen Parlaments als Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger neu definiert. Solange jedoch kein Verständnis für die europäische Identität und für die gemeinsame Verantwortung für die Europäische Union existiert, ist es nur begrenzt ausschlaggebend, ob offizielle Dokumente die Europäischen Parlamentarier als „Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“⁶ oder als „Abgeordneten der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten“⁷ bezeichnen.

Diskussionen über die europäische Identität wurden durch die Krise des Finanzmarkts neu angefasst. Die vielfältigen Krise lassen viele Europäer an der Funktionsfähigkeit der EU zweifeln. Als ob die Krise Alles überlagern würde, bleibt die Zukunftsidee von Europa auf der Strecke. Bereits im Jahr 2009 war erkennbar, dass „die Verlustdiagnose das Ethos des „egalitären Projekts“ Demokratie als solches berührt, und man muss ohne Überspitzung zu dem Befund gelangen, dass mit diesen Krisentendenzen früher oder später auch die Voraussetzungen für Bürgergesellschaft und Bürger/innenbeteiligung gefährdet sind.“⁸ Auch wenn Experten darauf hinweisen, dass eine erfolgreiche Krisenbewältigung eine aktive Bürgerbeteiligung voraussetzt, bleibt die Frage offen, ob es möglich ist, in Europa eine wirksame partizipative Demokratie zu sichern.

⁵ Art. 11 Abs.4 EUV

⁶ Art. 14 Abs. 2. EUV

⁷ Art 189 des Vertrags zur Gründung der europäischen Gemeinschaft

⁸ Embacher, 09.10.2009

Warum ist partizipative Demokratie wichtig?

Die politischen Entscheidungen sollen den Willen der Bürger widerspiegeln – so die traditionelle Vorstellung, die jedem Demokratiemodell zugrunde liegt, unabhängig davon, wie breit oder eng die Partizipationsmöglichkeiten sind und welcher Modus der Entscheidungsfindung bevorzugt wird.

Spricht man über Demokratie idealtypisch vereinfacht, meint man ein Zusammenspiel von folgenden Elementen: Gleichheit, Freiheit und Kontrolle.⁹ Die Menschen (das Volk) haben das Recht zu bestimmen, wer sie regiert (über Wahlverfahren).¹⁰ Bei der partizipativen Demokratie bildet den Kern die politische Beteiligung der BürgerInnen in politischen Prozessen. In dieser Hinsicht kann Demokratie nicht unbedingt als Staatsform, sondern eher als eine „Lebensform“ betrachtet werden. Ganz allgemein gesagt, fordert partizipative Demokratie die Beteiligung möglichst Vieler an möglichst Vielem – also die Mitbestimmung auf möglichst breiter Basis in allen Bereichen der Gesellschaft. Durch die Möglichkeit der Beteiligung, Mitwirkung und Mitbestimmung der BürgerInnen werden nicht nur die politische Entscheidungen an den Bürgerwillen gebunden, sondern auch das Gefühl vermittelt, dass Europa kein Projekt der Brüsseler Bürokraten, sondern ein Teil der eigenen Lebenswelt der BürgerInnen ist. Anders formuliert: Teilnahme bedeutet vertraut sein. Durch politische Beteiligung werden europäische Werte verinnerlicht und demokratische Überzeugungen gestärkt. „Idealerweise werden durch Partizipation auch Personen, die vorher nur ihre egoistischen Ziele verfolgten, zu verantwortungsvollen gemeinwohlorientierten Bürgern, zum Beispiel durch die gesteigerte Identifikation mit dem Gemeinwesen“.¹¹ Auch wenn man über Auswirkungen der Partizipation auf die Einstellung der Bürger diskutieren kann, stimmen an einem Punkt alle überein: Solange BürgerInnen sich von den europäischen Prozessen distanziert fühlen, bleibt die Europäische Union ein „fremdes Konstrukt“, das sich selbst im europäischen Raum wie „Ausland“ anfühlt. Ohne Europäer kann es kein Europa geben.

In Brüssel wurde vor Jahren erkannt, wie wichtig es ist, dass die europäischen BürgerInnen sich mit der europäischen Rechtsprechung identifizieren können und dadurch das Gefühl der Mitverantwortung haben. Allerdings hat die finanz- und wirtschaftspolitische Krise das Rad verkehrt herum gedreht: Die zunächst auf Griechenland begrenzte Schuldenkrise entwickelte sich zu einer Vertrauenskrise. Das Dauerthema der fehlenden Identität und indifferenten Einstellung der EU gegenüber bekam neue Brisanz, geprägt eher durch Europamüdigkeit und Europaskepsis. Während am Ende der 90er Jahren Experten auf die „still schweigende,

⁹ Lauth, 2004: S. 32-101

¹⁰ Cambell / Barth, 2009

¹¹ Geißel, 2008: S. 11

nicht explizite oder gar enthusiastische Zustimmung“ der Europäer hinwiesen¹², werden jetzt in Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise destruktive Stimmen laut, die politisches Versagen der EU skandieren. Im April 2013 sorgte die Rede des Vorstandssprechers der Partei Alternative für Deutschland (AfD) Konrad Adam auf dem Gründungsparteitag in Berlin für große Applaus der Euro-Kritiker: Europa stehe heute für "Enttäuschung, Empörung, und Entfremdung". Was über viele Jahrzehnte gewonnen wurde, sei in nur wenigen Monaten wieder verloren worden.¹³

Während die neugegründete Partei AfD eine geordnete Auflösung des Euroraumes fordert, feiert Brüssel das 20-jährige Jubiläum der Unionsbürgerschaft.¹⁴ Die Vizepräsidentin der EU-Kommission und EU-Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft, betont: "Die Europäer wissen um ihre Rechte als EU-Bürger und schätzen diese mehr als je zuvor."¹⁵ Am 8. Mai 2013 verabschiedete die Europäische Kommission das Kernstück des Europäischen Jahres der Bürgerinnen und Bürger 2013 - den Bericht über Unionsbürgerschaft, um das Leben der Bürger leichter zu machen¹⁶ und um auf diesem Wege demokratische Strukturen in Europa zu bewahren. „Damit sollen Hindernisse beseitigt werden, welche die Bürger daran hindern, ihre Unionsbürgerschaft in vollem Umfang zu nutzen.“¹⁷

Die Komplementarität zwischen repräsentativer und partizipativer Demokratie ist im Reformvertrag von Lissabon festgeschrieben – ein sicheres Zeichen dafür, dass die Bürgerbeteiligung und die offene und so bürgernah wie möglich getroffene Entscheidung ein wesentlicher Bestandteil des wünschenswerten europäischen Gesellschaftsmodells sein soll. Die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene soll nicht als ein von den „Eliten der beteiligten Länder und den Funktionseliten der beteiligten internationaler Organisationen gesteuerter Prozess“¹⁸ wahrgenommen werden. Der Eingang der partizipativen Demokratie in europäische Politik sollte bei der Europäisierung von unten und das über Grenzen hinweg beitragen.

Das Zusammenspiel der Instrumente der repräsentativen, partizipativen und direkten Demokratie soll eine gesamteuropäische Politik möglich machen, die auf Augenhöhe mit den BürgerInnen stattfindet. Das bezieht sich direkt auf das breit diskutierte Problem der

¹² Immerfall /Sobisch: S. 30

¹³ Die Welt, 14.04.2013

¹⁴ Unionsbürgerschaft wurde im Jahr 1993 mit dem Maastrichter Vertrag eingeführt

¹⁵ Europäische Kommission, 19.02.2013

¹⁶ Europäische Kommission, 8.05.2013

¹⁷ ebd.

¹⁸ Immerfall / Sobisch: S. 26

Legitimität des europäischen Regierens, denn im Allgemeinen gilt: Je enger die politische Entscheidungen an die öffentlichen Meinungen gebunden sind, desto stärker ist der Anspruch auf politische Demokratie gerechtfertigt. So könnte die Etablierung neuer Beteiligungskultur bzw. Stärkung eines partizipatorischen Modells der Zivilgesellschaft als eine Chance betrachtet werden, dass das Vertrauen in das europäische demokratische System gestärkt wird – eine der wichtigsten Herausforderungen für weitere Reformen und Innovationen.

Grenzen der multinationalen partizipativen Demokratie

Obwohl partizipative Demokratie in der EU eine hohe Legitimität verspricht, ist sie mit den Schwierigkeiten verflochten, die Skeptikern einen Grund gibt, an dem Sinn bzw. der Möglichkeit der partizipativen Demokratie in der EU zu zweifeln. Christine Hohmann-Dennhardt, Vorstandsmitglied der Daimler AG und ehemalige Richterin am Bundesverfassungsgericht beendet ihren Beitrag zur Bürgerbeteiligungs-Debatte, veröffentlicht in der Frankfurter Rundschau, mit einer Fragestellung, wie viel direkte Demokratie sein darf? „So viel, wie die Bürger sie nachfragen“¹⁹, lautet die Antwort. Geht man davon aus, dass öffentliche Partizipation einfach „bessere“, „qualitativere“ Entscheidungen bewirkt, könnte man die Antwort auch folgendermaßen umformulieren „je mehr, desto besser“.

Befürworter einer strikt repräsentativen Demokratie bleiben misstrauisch, wenn es sich um partizipative Demokratie auf europäischer Ebene handelt: Auch wenn sich die Bürgerinnen auf nationale Ebene erfolgreich engagieren, ändere sich das Bild, sobald man die Multinationalität der EU mitberücksichtigt. Auf europäischer Ebene fehle für die Partizipation die notwendige identifizierende Bindung zur lokalen Lebenswelt. „Das Engagement von Bürgern der verschiedensten sozialen Herkunft in nationalen oder gar internationalen Deliberationen scheint für eine konstruktive Partizipation mit wirklichem Ergebnis also zu abstrakt zu sein.“²⁰

Zeit, Geld und Know-how, wovon manche BürgerInnen mehr und manche weniger haben, sind die wichtigsten Schlagwörter, die die Möglichkeiten der politischen Partizipation sowohl auf multinationaler als auch lokaler Ebene prägen – ein Argument, worauf sich die meisten Gegenstimmen zur partizipativen Demokratie als Erstes beziehen. Die einzelnen gesellschaftlichen Segmente, die mehr Ressourcen besitzen, könnten die Initiative ergreifen,

¹⁹ Hohmann-Dennhardt, 11.11.2013

²⁰ Waldmüller, 2009: S. 180

Dominanz im partizipativen Verfahren gewinnen und einzelne Interesse zum Nachteil des Allgemeinwohls durchsetzen. Überträgt man dies auf die durch Vertrag von Lissabon geschaffene Beteiligungsmöglichkeiten und –Instrumente der EBI, verliert dieses Argument seine Plausibilität. Um die Kommission auffordern zu können, neue politische Vorschläge zu einem bestimmten Thema zu unterbreiten, sollen sich eine Million BürgerInnen aus "einer erheblichen Anzahl" von Mitgliedsstaaten zur Unterstützung einer Initiative zusammen finden. Auch wenn sich diese eine Million BürgerInnen aus den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten zum Ziel setzen würden, sich gegen das Gemeinwohl in der EU einzusetzen, wäre es nicht durchsetzbar, da die EBI kein Einfluss auf das Initiativrecht der Kommission ausüben kann. Das, was in diesem Kontext als ein positiver Aspekt erscheint, ist auch ein Punkt, an dem die EBI stark kritisiert wird: Eine erfolgreiche Bürgerinitiative hat das Recht auf eine öffentliche Anhörung vor Parlament und Kommission, aber keine tatsächliche Bindungswirkung und ust damit auch kein wirkliches Initiativrecht. Wie Andrej Hunko, MdB von der Fraktion Linke in seiner Rede zu den eingeschenkten Möglichkeiten der EBI klar machte, ist es durch diese Bürgerinitiative nicht möglich z. B. einen europaweiten Mindestlohn zu etablieren. Somit sei die EBI „nur ein massives Petitionsrecht“²¹ und nicht bahnbrechend in der europäischen Politik.

Ob man die von EU geschaffenen Partizipationsmöglichkeiten als sinnvoll oder nutzlos bewertet, hängt unter anderen auch davon ab, wie man das eigentliche Ziel der im Vertrag von Lissabon festgeschriebenen, partizipativen Demokratie wahrnimmt. Die unterschiedliche Wahrnehmung der Zielsetzung der EBI ist im Allgemeinen in unterschiedlicher Berichterstattung begründet: Medien berichten über sie mal als ein bahnbrechendes Instrument für die unmittelbare Beteiligung an der Entwicklung von Strategien der EU und mal als eine die Politik nicht tatsächlich beeinflussende Angelegenheit, die lediglich die Diskussion europäischer Themen in die Öffentlichkeit tragen, also ein europäisches Bewusstsein prägen soll. Auch wenn partizipativ-demokratische Elemente strukturelle Probleme der europäischen Demokratie nicht aufheben, kann ein positiver Effekt vielleicht hinsichtlich der Herstellung der europäischen Öffentlichkeit erreicht werden. Die Defizite, die sich bemerkbar machen, sind gleichzeitig Wegweiser für das Finden neuer Wege.

²¹ Hunko, 11.06.2010

Quellenverzeichnis:

Europäische Kommission: Die Europäische Bürgerinitiative. Online verfügbar unter:
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=de>

Europäische Kommission: „Ziele des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“.
Online verfügbar unter: http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/objectives_de.php

freiewelt.net (19.04.2013): Kastler kritisiert Hemmnisse bei Europäischer Bürgerinitiative

Lauth, Hans-Joachim (2004) Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle
Grundlegung für den internationalen Vergleich. Wiesbaden

Cambell, F. J. David / BARTH, D. Thorsten (2009): Wie können Demokratie und
Demokratiequalität gemessen werden? Modelle, Demokratie-Indices und Länderbeispiele im
globalen Vergleich. WS-Rundschau (49. Jg.) Heft 2/ 2009 : 209–233 Online verfügbar unter:
http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/12471/ssoar-2009-2-campbell_et_al_wie_können_demokratie_und_demokratiequalität.pdf?sequence=1

Immerfall, Strefan / Sobisch, Andreas (1997): Europäische Integration und europäische
Identität. Die Europäische Union im Bewusstsein ihrer Bürger. In: Aus Politik und
Zeitgeschichte. Band 10/1997. S. 25 - 37

Geißel, Brigitte (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? - Kriterien zur Bewertung
partizipativer Arrangements. In: VETTER, Angelika (Hg.): Lokale Bürgerbeteiligung,
Wiesbaden. S. 29-49

Waldmüller, Johannes (2009): „Europa auf der Suche nach seiner Identität?“ Die „European
Citizens' Consultations“, Partizipation in politischer und kultureller Theorie, sowie deren
Implikation für die europäische Entwicklungszusammenarbeit. Wien. Online verfügbar unter:
http://othes.univie.ac.at/4159/1/2009-03-12_0300934.pdf

Embacher, Serge (09.10.2009): Bürgerbeteiligung in der Krise – Herausforderungen und
Konsequenzen für die kommunale Demokratie In: Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
20/2009 Online verfügbar unter:
http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_embacher_091009.pdf

Hunko, Andrej (11.06.2010): Europäische Bürgerbeteiligung braucht verbindliche Rechte.
Online verfügbar unter: https://www.youtube.com/watch?v=8TH2T_fyU_4

Reding, Viviane (05.10.2010): Rede 10/524 „Das Stockholmer Programm – welche
Prioritäten für die Schaffung eines Europas der Bürger?“ Roundtable-Gespräch bei der

Konrad-Adenauer-Stiftung Brüssel. Online verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-524_en.htm?locale=FR

Europäische Kommission (19.02.2013): Unionsbürgerschaft: EU-Bürger sind besser über ihre Rechte informiert, verlangen aber weiter reichende Informationen. Online verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-119_de.htm

Die Welt (14.04.2013): Europa steht für "Enttäuschung und Entfremdung". Online verfügbar unter: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article115272796/Europa-steht-fuer-Enttaeuschung-und-Entfremdung.html>

Europäische Kommission (8.05.2013): Das Leben der Bürger leichter machen. Online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/factsheets/index_de.htm

Hohmann-Dennhardt, Christine (11.11.2013): Die Angst der Politiker vor dem Volk. In. FRANKFURTER RUNDSCHAU. Online verfügbar unter: <http://www.fr-online.de/politik/debatte-buergerbeteiligung-die-angst-der-politiker-vor-dem-volk,1472596,4824442.html>

***Nino Kavelashvili** unterstützt seit April 2013 die Redaktion der Europa-Nachrichten des BBE. Sie absolvierte zunächst TV- und Radiojournalistik in ihrer Heimatstadt Tbilisi in Georgien, danach Fachjournalistik B. A. an der Fachhochschule Bremen und schließlich Europäische Studien M. A. an der Universität Hamburg.*

Kontakt: europa-bbe@b-b-e.de