

## Auf dem Weg zur Europäischen Zivilgesellschaft

### Bestandsaufnahme und Ausblick

Um das Projekt der europäischen Einheit dauerhaft zu sichern, bedarf es nicht nur starker Katalysatoren in Form gesellschaftlicher Gruppen. Benötigt wird auch eine wohlorganisierte Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene, welche die neue Entwicklungen begleitet, die Menschen näher zusammenbringt und zur politischen Willensbildung konstruktive Beiträge leistet.

Lange Zeit wurde der Aufbau einer EU von der Öffentlichkeit als eine Angelegenheit der Eliten in Kultur, Politik und Wirtschaft gesehen und mit mehr oder weniger großem Enthusiasmus bei Wahlen abgenickt. Spätestens aber zur Jahrtausendwende, nach dem Inkrafttreten wichtiger europäischer Verträge, die u. a. den integrierten Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion, den Abbau der personenbezogenen Kontrollen an der Grenze und den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Folge hatten, wurde der Wunsch nach einer breiteren Bürgerbeteiligung am Werdegang der EU immer stärker.

Dieses Ziel sollte auf zweierlei Weise erreicht werden: Einmal auf der **klassischen Vertragsebene** durch eine Vertiefung der Integration, verbesserte Transparenz, Vereinfachung der Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene sowie durch verstärkte demokratischer Kontrolle und durch die Betonung der Rechte der Bürger im Vertragswerk.

Zum anderen wurde die EU-Kommission aufgefordert, den Mitgliedstaaten Vorschläge zur **Stärkung der Europäischen Zivilgesellschaft** zu unterbreiten. Ein Weißbuch der Kommission wurde im Juli 2001 veröffentlicht. Es enthielt u. a. die Forderung zur Verbesserung der Akzeptanz durch erweiterte Beteiligung am „Europäischen Regieren“.

Der Aufbau einer europäischen Zivilgesellschaft berührt einen sensiblen Nerv der EU. Wie kann man sicherstellen, dass die EU von einem Bund zwischen Nationen zu einer Union zwischen Völkern wird? Was wird in einem solchen Prozess aus der Rolle der Nationen als Träger staatlicher Identität? Und wer eigentlich ist der kompetente Ansprechpartner, auf den die europäischen Institutionen zurückgreifen können, wenn im Prozess des „Europäischen Regierens“ eine unmittelbarere Mitwirkung der Bürger die Zielsetzung der Verträge politisch erwünscht ist?

Das Weißbuch der Kommission erinnerte daran, dass in erster Linie die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten sowie das europäische Parlament legitimiert sind,

Vorschläge und Wünsche der Bürger aufzunehmen und in den europäischen Entscheidungsprozess einzubringen. Inzwischen gibt es zahlreiche Nichtregierungsorganisationen und Interessenverbände, die quasi grenzüberschreitend ihre Meinungen artikulieren. Aber sprechen diese wirklich als Vertreter spezifisch europäischer Interessen? Oder führen sie bestenfalls zu einer Kompilation nationaler Meinungen, um deren Ausgleich sich Brüssel „bitteschön“ zu bemühen hat?

Der Aufbruch zu neuen Zielen zu Beginn des Jahrtausends hat bei engagierten Verfechtern der europäischen Einheit große Erwartungen geweckt. Der Verfassungskonvent hatte ernsthafte Anstrengungen unternommen, mit einem integrierten Ansatz die Voraussetzungen zur Entwicklung einer europäischen Zivilgesellschaft zu verbessern, auch um die Integration neuer Mitgliedstaaten in die EU zu beschleunigen. Implizit wurde die Entwicklung einer partizipativen Zivilgesellschaft bereits 1993 bei der Formulierung Kriterien von Kopenhagen als Voraussetzung für ein Gelingen des Erweiterungsprozesses postuliert.

Heute jedoch, 20 Jahre später, registriert man eine gewisse Ernüchterung. Der Erweiterungsprozess der EU konnte zwar erfolgreich starten, aber eine echte Gemeinschaft der Völker liegt immer noch in weiter Ferne. Die öffentliche Debatte ist weniger von positiver Dynamik als vielmehr von Skepsis und schwindendem Interesse geprägt.

Wo liegen die Gründe für diese Entwicklung und was sollte man tun, um dem europäischen Projekt neu zu beleben? Betrachten wir einmal kurz die wesentlichen Elemente einer auf die EU zugeschnittenen Politik der Bürgerbeteiligung:

### **Erstens: Ohne adäquate rechtlicher Rahmenbedingungen läuft nichts**

Der Konvent war Ende der 90er Jahre eingesetzt worden, um sich von der bürgerfernen Politik diplomatischer Konferenzen zu verabschieden. Die Mitglieder des Konvents haben das gut verstanden und in zwei getrennten Phasen hervorragende Arbeit geleistet. Aber ihre Verbesserungsvorschläge wurden im Vertrag von Lissabon nur begrenzt umgesetzt. Insbesondere wurde dem verfassungsähnlichen Charakter der Europäischen Verträge nicht hinreichend Rechnung getragen. Viele Anregungen zur Vereinfachung wurden fallengelassen oder spielen in der Praxis keine Rolle.

Gewiss, es gab Fortschritte, z.B. durch Stärkung der Mitwirkungsrechte des EP oder in der Frage der Mehrheitsentscheidungen. Mit Blick auf den Grundsatz der Bürgerbeteiligung propagiert der Vertrag eine „neue Dialogform zwischen Bürgern und Europäischen Institutionen“. Ein spezifisches Initiativrecht der EU-Bürger soll diesen Anspruch umsetzen. Näheres ist in einem Gesetz geregelt, das auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung durch EP und Rat im April 2012 in Kraft getreten ist. Allerdings liegt die Hürde

zur Aktivierung dieses Instruments hoch. Es bedarf der Unterschrift von 1 Million EU-Bürgern aus mindestens 7 Mitgliedstaaten. Das Echo ist bisher entsprechend gering. Eine Evaluierung ist für 2015 vorgesehen. Es bleibt zu hoffen, dass bis dahin zumindest ansatzweise Erfahrung vorliegt.

Erwähnt werden sollte in diesem Zusammenhang auch, dass unabhängig von dieser Neuregelung im Vertrag die EU-Kommission ihrerseits in eigener Kompetenz eine Vielzahl von Programmen auf den Weg gebracht hat und noch bringt, um das Prinzip der Bürgerbeteiligung zu entwickeln und zu stärken.

### **Zweitens: Akzeptanz ist der Motor der Bürgerbeteiligung**

Bürgerinnen und Bürger der EU müssen ihre Identität als Angehörige einer neuen Staatlichkeit auf supranationaler Ebene nachhaltig akzeptieren. Das ist immer noch keine Selbstverständlichkeit, wie man an den Diskussionen im Zusammenhang mit der Finanzkrise erkennen kann. Die Euroskepsis nimmt jedenfalls zu, nicht ab. Politische Parteien beginnen damit, europakritische Töne in ihr Wahlprogramm aufzunehmen und haben damit Erfolg. Im Vereinigten Königreich werden jetzt die Parlamentswahlen zum Lackmustest für die Zugehörigkeit zur EU. Selbst in Deutschland hat eine neue Partei, die den Austritt aus dem Euro propagiert, überraschenden Zulauf erhalten.

Das sind keine guten Voraussetzungen für die Entwicklung einer europäischen Zivilgesellschaft auf der Grundlage von partizipativer Demokratie. Der Erwerb einer europäischen Identität kann sich nur auf den Fundamenten europäischer Politik vollziehen, zu denen auch Prinzipien wie Solidarität und Toleranz gehören. Bürgerbeteiligung lebt von der Motivation. Eine EU, die nicht als glaubwürdige Vertreterin der Interessen aller Bürger verstanden wird, kann nicht erfolgreich sein. Dazu gehören aus der Sicht der Wähler auch für die Durchführung ihrer Aufgaben angemessene Kompetenzen und adäquate demokratische Kontrollmechanismen, die der EU Handlungsfähigkeit garantieren und sie in die Lage versetzen, in Ausnahmesituationen rasch und effizient Entscheidungen zu treffen. In ihrem Auftreten gegenüber Drittstaaten sollte die EU sichtbar sein und die Interessen der EU-Bürger deutlich erkennbar artikulieren. Das gilt auch für die Bereiche Kultur, Medien und der sozialen Netze. Flagge, Hymne, Städtepartnerschaften oder gemeinsame Sportereignisse mögen trivial erscheinen, können aber mit dazu beitragen, ein Gefühl der Gemeinsamkeit zu fördern.

### **Drittens: Für eine glaubwürdige und transparente Europapolitik eintreten**

Die EU präsentiert sich nur wenige Jahre nach Lissabon krisengeschüttelt und verunsichert. Die Auseinandersetzungen innerhalb der Euro-Gruppe über den richtigen Weg zur Lösung

der Banken- und Finanzkrise sind dafür ein wesentlicher Grund. Die Einführung der Euro wird ebenso wie das Fehlen eines politischen Steuerelements kritisiert. Auch die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes hat die Probleme bei der Wahrung der Interessen im außenpolitischen Bereich nicht gelöst.

Ganz offensichtlich sind es diejenigen Politikbereiche, bei denen Regierungen traditionell von einer Prerogative der Exekutive ausgehen, weil das Schicksal einer Nation von ihnen abhängt und häufig schnelles, unbürokratisches Handeln erforderlich ist, welche besondere Probleme bei der Vergemeinschaftung bereiten. Umgekehrt sind es aber auch Bereiche, auf die Medien und Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit richten, und bei denen Defizite besonders stark in Erscheinung treten. Während sich auf der nationalen Ebene Parlamente inzwischen verstärkte Mitwirkungsrechte erkämpft haben und die Zivilgesellschaft bei den Entscheidungen ebenfalls nicht mehr völlig übergangen werden kann (siehe Obama zum Thema Syrien), ist die Lage innerhalb der EU verworren. Zum einen fehlen Gemeinschaftskompetenzen, zum anderen sind die Mechanismen für eine Beteiligung der Zivilgesellschaft noch nicht ausreichend entwickelt.

Aber auch in anderen Bereichen wie Umwelt- oder Energiepolitik fehlt es an Konsens über Zielsetzungen und an Mitteln für deren Durchsetzung. Gerade hier aber ist eine aktive Bürgerbeteiligung unabdingbar. Nur durch sie kann europaweit die Akzeptanz für die Weichenstellungen der Europapolitik verbessert werden und die EU mehr Popularität erlangen. Sachgerechte, transparente Politik unter Beteiligung der Öffentlichkeit ist die beste Garantie für erfolgreiche Europapolitik.

#### **Viertens: Das Gebot der Einfachheit und Klarheit ernst nehmen**

Partizipative Demokratie kann in der komplexen europäischen Architektur nur funktionieren, wenn sich die politisch Verantwortlichen an das halten, was sie selbst stets gefordert haben und Ihnen der Verfassungskonvent ins Stammbuch geschrieben hatte: Die EU muss einfacher und überschaubarer werden, wenn sie ihre Bürger an sich binden will. Der Vertrag von Lissabon ist diesem Anspruch nicht gerecht geworden. Im Gegenteil: Durch die Ernennung eines Präsidenten des Rates wurde ein neuer Apparat etabliert, der den Entscheidungsgang noch komplizierter macht und die Zahl der Titelträger weiter erhöht. Durch den Wegfall der turnusmäßig wechselnden Präsidentschaft wurde die Bindung der Mitgliedstaaten an das europäische Projekt gelockert, die Rolle der Kommission als Exekutivorgan der EU weiter geschwächt.

Der EAD (die vom Konvent vorgeschlagene Ernennung eines „Außenministers“ wurde vom Rat verworfen) wurde zu einer überdimensionalen neuen Behörde aufgebläht, deren Umfang im umgekehrt proportionalen Verhältnis zu seinen wahren Kompetenzen steht. In Brüssel ist

er bereits zwischen alle Stühle geraten ist, weil er zwischen den etablierten Institutionen angesiedelt ist und weil er, wenn er das Rad nicht selber neu erfindet, um jeden Kontakt mit den anderen Institutionen betteln muss.

Auch in der Wirtschafts- und Währungsunion, in der kompetentes und koordiniertes Handeln heute mehr denn je dringend erforderlich ist, beharren die Mitgliedstaaten auf ihrer nationalen Kompetenzen und bieten den Bürgern das Bild eines schwerfälligen Apparats, unfähig zum Krisenmanagement und weder bereit noch in der Lage, rasche Entscheidungen zu treffen. Neue institutionelle Regelungen sind intergouvernemental konzipiert und auf den Rat zugeschnitten. Die Wirtschaftregierung, die Jacques Delors bereits vor Maastricht gefordert hatte, bleibt trotz gelegentlicher Lippenbekenntnisse auch aus Berlin weiterhin nur eine Blaupause.

Wie aber soll bei einer solchen Gemengelage beim Bürger der Eindruck der Zusammengehörigkeit entstehen? Warum sollte er an etwas teilhaben, was kompliziert und inkohärent erscheint oder nur auf dem Papier, nicht aber in der Wirklichkeit existiert? Wie kann sich eine europäische Identität entfalten, wenn viele in der EU ausschließlich nationale Reflexe zelebrieren? Nur einem starken Europa wird es gelingen, die Bürger zur Teilhabe und Mitwirkung zu bewegen.

### **Baustelle Europa: Der Weg ist das Ziel**

Tatsache ist, dass von der Aufbruchsstimmung zur Schaffung eines handlungsfähigen und integrierten Europa nach den Erfahrungen zweier Weltkriege heute kaum noch etwas zu spüren ist. Das als solches ist noch kein Drama. Die Zeit heilt die Wunden und jüngere Generationen, die unter ganz anderen Erfahrungen aufgewachsen sind, bestimmen jetzt das politische Denken.

Aber ist das Projekt „EU“ deshalb für den Bürger überflüssig geworden? Keineswegs, denn an die Stelle der Motivationen aus der Vergangenheit sind neue Herausforderungen für die Völker und Nationen Europas getreten: die Globalisierung von Politik, Wirtschaft und Kultur; die Verschuldung der öffentlichen Hand; der Klimawandel und der Schutz unserer natürlichen Umwelt; der Kampf gegen die Ausbeutung der Ressourcen; Unterentwicklung und Verarmung vieler an Europa grenzender Regionen und die Instabilitäten, die von dieser Entwicklung ausgehen; Verbraucherschutz und Energiegewinnung etc. All diese Probleme sind nur in den Griff zu bekommen, wenn ein starkes und geeintes Europa das Wort auf der Weltbühne ergreift und die Interessen seiner Bürger wirksam vertritt.

In Brüssel und in den meisten Mitgliedstaaten hat man erkannt, dass die neuen Zielsetzungen der EU besser vermittelt werden müssen und dass dazu eine aktive und wirkungsvolle Bürgerbeteiligung erforderlich ist. Ohne Mitwirkung der Bürger wird die EU wenn nicht zu einem gescheiterten, so doch zumindest zu einem ins Stocken geratenen Projekt. In der Europapolitik aber ist Stillstand mit Scheitern gleichzusetzen.

In der Tat: Brüssel ist zurzeit fast ausschließlich mit Reparaturarbeiten beschäftigt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass immer mehr Staaten in die EU drängen. Da die EU in Lissabon im institutionellen Bereich bei der Erledigung ihrer Hausaufgaben nicht ehrgeizig genug war, werden durch diesen Zuzug die Probleme eher verschärft. Nur wenige Neumitglieder sehen die historische und politische Dimension im Prozess der europäischen Annäherung. Sie lockt in erster Linie die Aussicht auf Marktzugang, der Zugriff auf Ressourcen und auf das immer noch vorhandene Prestige, das sich mit der EU verbindet.

Europa muss zur Erledigung seiner Aufgaben nicht ein neuer Superstaat sein. Es gilt, den besonderen Charakter der EU als ein Konstrukt „sui generis“ anzuerkennen und im Rahmen seiner föderalen Struktur Mitgliedstaaten und Zivilgesellschaft den bestmöglichen Einfluss auf die Geschicke der EU zu sichern. Umgekehrt muss aber auch der Bürger bereit sein, sich zu engagieren und seine Mitwirkungsbereitschaft organisieren. Der „shitstorm“ ist sicher nicht das adäquate Instrument einer erwünschten Bürgerbeteiligung. Europa muss auch von unten wachsen und erwachsen werden.

Letztlich müssen wir uns immer wieder der Frage stellen, welches Europa wir eigentlich wollen. Denn davon wird abhängen, inwieweit eine optimale Bürgerbeteiligung machbar und für alle Beteiligten attraktiv ist.

**Bernhard Zepter**, Jahrgang 1944, war als deutscher Diplomat außenpolitischer Berater von Kommissionspräsident Jacques Delors, Ministerialdirigent im Auswärtigen Amt, Stellvertretender Generalsekretär der EU-Kommission und EU-Botschafter für Japan. Seit seinem Ruhestand arbeitet er als freier Wirtschaftsberater.

**Kontakt** unter [www.bernhard-zepter.eu](http://www.bernhard-zepter.eu)