

## **Partizipative Demokratie – wirklich ein Modell für Europa?**

### **Die EU: repräsentativ oder partizipativ?**

Ist in den Medien von Europa die Rede, so steht gegenwärtig das Europäische Parlament (EP) im Mittelpunkt. Die Beteiligung an den jüngsten Wahlen war zwar erschreckend niedrig und überall wurde der Anstieg der Stimmen für Parteien der extremen Rechten und auch Linken sorgenvoll kommentiert, aber gleichwohl kann das EP diese Wahlen als Gewinn verbuchen. Mit der Aufstellung von Spitzenkandidaten und mit dem Kampf gegen die zögerlichen Regierungen, den Mehrheitskandidaten nun auch für das Amt des Kommissionspräsidenten zu nominieren, hat das EP seinen politischen Machtanspruch deutlich zum Ausdruck gebracht. Es hat damit auch eine mediale Aufmerksamkeit erreicht wie selten zuvor und den öffentlichen Diskurs in seine Richtung gelenkt. Vergessen scheint, dass noch vor wenigen Jahren nicht das Parlament im Mittelpunkt des öffentlichen Diskurses stand, sondern die Zivilgesellschaft. Sie galt als Hoffnungsträger der demokratischen Zukunft der EU. Nicht der Ausbau der repräsentativen Demokratie, sondern die Öffnung der europäischen Politik für die direkte Partizipation der Bürger und repräsentativer zivilgesellschaftlicher Organisationen sollte Bürgernähe bringen und der EU demokratische Legitimität verleihen.

Wie stark die Idee der partizipativen Demokratie war, lässt sich bestens daran ablesen, dass im Verfassungsvertrag von 2004 neben das Prinzip der repräsentativen Demokratie das Prinzip der partizipativen Demokratie gestellt wurde und nach dem Scheitern der Verfassung die entsprechenden Artikel unverändert in den Vertrag von Lissabon aufgenommen wurden. Lediglich die Überschriften fielen der redaktionellen Überarbeitung zum Opfer. Im Verzicht auf die Überschriften drückt sich ein gewisser Realitätssinn aus. Denn die gleichzeitige Nennung der Prinzipien von repräsentativer und partizipativer Demokratie suggeriert eine Gleichwertigkeit, die eindeutig nicht gegeben ist. Der Vertrag formuliert vielmehr unmissverständlich, dass die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie

beruht. Im Zentrum des Systems stehen das Europäische Parlament und der Rat; diese beiden Institutionen haben die politische Entscheidungsgewalt und nach dem Verfassungstext sind sie es, welche die demokratische Mitwirkung der Bürger - unmittelbar durch die Wahlen zum EP und mittelbar durch die Regierungen im Rat - sichern.

Die Verfassungsartikel, die dem Prinzip der partizipativen Demokratie (Art. II-11 Vertrag von Lissabon) Geltung verschaffen sollen, bringen keine Änderung in diese verfassungsmäßige Ordnung. Partizipation bringt keine Teilhabe an politischen Entscheidungen, sondern zielt auf Meinungsbildung. Der Vertrag fordert die europäischen Institutionen lediglich dazu auf, bessere Bedingungen für den Meinungs austausch zwischen den Bürgern und für den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu schaffen. Des Weiteren wurde das Instrument der Bürgerinitiative eingeführt, mit der Bürger ihre Anliegen direkt auf den Tisch der Kommission bringen können. Auch die Bürgerinitiative ist nur ein Instrument der Meinungsäußerung, denn es liegt im Ermessen der Kommission ob und wie sie das angesprochene Thema aufgreifen wird. Doch sie unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt von den anderen Instrumenten. Sie gibt dem Bürger das Recht, eine solche Initiative zu ergreifen, während Anhörung und Dialog im Ermessen der Institutionen liegen.

Es ist wichtig, diese verfassungsmäßigen Beschränkungen im Auge zu haben, wenn man die Grenzen und Möglichkeiten von Partizipation im EU System einschätzen möchte. Der Vertrag von Lissabon enthält ein eindeutiges Bekenntnis zur Stärkung von Partizipation, doch er überlässt die Umsetzung den europäischen Institutionen. Die entscheidende Frage ist deshalb, ob und wie die politische Bereitschaft zu mehr Partizipation in die tägliche Praxis umgesetzt wurde. Eine Anschlussfrage ist dann, welche Qualität von Partizipation damit erreicht wurde und ob sie zu einer demokratischen Verbesserung europäischer Politik führte.

### **Zivilgesellschaftliche Partizipation in der politischen Praxis**

Im Vergleich zu vielen ihrer Mitgliedstaaten ist die Europäische Union ein bemerkenswert offenes System. Voraussetzung für Partizipation ist zum einen die Verfügung über relevante Informationen und zum anderen institutionalisierte Mechanismen zur Meinungsäußerung. Die EU, vor allem die Kommission bietet dem interessierten Bürger reichliche und leicht zugängliche Informationen. Voraussetzung ist allerdings Internet- und Sprachkompetenz, denn es mangelt der EU an Publizität. Während in der nationalen Politik wichtige politische Entscheidungen durch die Medien dem Bürger nahe gebracht werden, muss in der EU Politik der interessierte Bürger sich die Informationen selbst aus dem Netz holen und findet sie dort in der Regel nur in Englisch.

Die Offenheit für Partizipation ist besonders ausgeprägt bei der Kommission und dem Europäischen Parlament. Der Rat, immerhin das zentrale Entscheidungsorgan neben dem EP, und der Europäische Rat, der für die politische Weichenstellungen der EU ausschlaggebend ist, sind wenig zugänglich. Wer sich hier in die politische Meinungsbildung einbringen möchte, ist klug beraten, den Weg über die eigene nationale Regierung zu wählen. Auch für die einzelnen Mitglieder des Europäischen Parlaments ist die politische Schiene zum Bürger über Parteien und Wahlkreiskontakte vorrangig, aber in der Ausschussarbeit sucht man die Zusammenarbeit mit den europäischen Vertretern der zivilgesellschaftlichen Gruppen. Die Kommission hat sich am intensivsten um den Ausbau der Kontakte zum Bürger und seinen Repräsentanten bemüht. Über die Jahre – und zwar schon lange vor dem einschlägigen Verfassungsauftrag – hat sie systematisch die Einbindung der Bürger und deren Organisationen in ihre Konsultationen betrieben. Sie hat dazu zwei Wege eingeschlagen: Zum einen hat sie nachdrücklich den Ausbau von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) unterstützt. Wenn immer die EU ihre Kompetenzen auf ein neues Politikfeld ausdehnte, hat die Kommission durch finanzielle Anreize, organisatorische Hilfestellung und aktive Zusammenarbeit die Vernetzung nationaler NGOs und deren Zusammenschluss auf europäischer Ebene gefördert. Diese Unterstützung dauert über die Gründungsphase hinaus an, was man daran ablesen kann, dass die europäischen NGOs privilegierten Zugang zu den beratenden Ausschüssen der Kommission genießen und sie überwiegend von den Zuwendungen der Kommission leben. Zum anderen hat die Kommission ihr Konsultationssystem im Interesse einer stärkeren zivilgesellschaftlichen Partizipation umgebaut. So wurden die beratenden Ausschüssen mehr als zuvor für NGOs geöffnet. Zusätzlich hat die Kommission neue Konsultationsinstrumente eingeführt und ein umfangreiches Regelwerk entwickelt, um eine direkte Beteiligung von Bürgern und darüber hinaus eine ausgewogene Einbindung unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen zu ermöglichen.

Die Kommission wie auch das EP waren bereit, innovative Methoden direkter Bürgerbeteiligung auszuprobieren. So wurde in den Jahren von 2004 bis 2010 eine ganze Reihe von sorgfältig vorbereiteten Bürgerkonsultationen, Bürgerforen, Fokusgruppen und sogenannte „deliberative opinion polls“ durchgeführt. Sie alle sollten dazu dienen, dem europäischen Bürger eine Stimme in der europäischen Politik zu verleihen. Unter dem Gesichtspunkt der repräsentativen Zusammensetzung der Teilnehmer, der Fähigkeit zum interkulturellen und mehrsprachigen Dialog waren diese Veranstaltungen alle ein voller Erfolg. Die versammelten Bürger konnten sich erfolgreich artikulieren, nur gehört wurde ihre Stimme nicht. Die Veranstaltungen fanden kein Echo in den Medien und hinterließen in der

europäischen Politik keine sichtbaren Spuren. Eine der Hauptgründe für den mangelnden politischen Effekt war, dass sowohl die Organisatoren als auch die Beteiligten mehr am Meinungs austausch denn an der Formulierung politischer Positionen interessiert waren und auch von Seiten der Kommission bzw. des EP keine Verknüpfung mit der eigenen politischen Willensbildung hergestellt wurde. Die kritische Aufarbeitung in der einschlägigen Literatur kommt so übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass keines dieser Experimente die demokratische Partizipation in der EU vorangebracht hat.

Wenn dagegen Bürgern und ihren Vertretern die Beteiligung an europäischen Konsultationen ermöglicht wird, dann ist der Zugang zur politischen Meinungsbildung garantiert. Die Kommission nutzt ihre Konsultationsinstrumente intensiv, d. h. dass die Gesetzesvorhaben in der Regel von einer öffentlichen Konsultation begleitet werden. Formell sind die meisten Konferenzen, Hearings und Online-Konsultationen auch für den einzelnen Bürger offen. Während die Teilnahme an Konferenzen und Hearings für den Durchschnittsbürger aus Kostengründen ausscheiden dürfte, bieten Online-Konsultationen einen leichten Zugang. Trotzdem zeigt die Praxis, dass die direkte Beteiligung von Bürgern die Ausnahme ist. Die Teilnahme ist auch bei den Online-Konsultationen eindeutig das Geschäft von organisierten Gruppen. Neben den wirtschaftlichen Interessengruppen sind auch die NGOs äußerst aktiv. Sie treten als Vertreter der Bürger auf und nur sehr gelegentlich mobilisieren sie Bürger dazu, mit eigenen Eingaben aktiv zu werden. Ihr Anspruch, im Interesse der Bürger zu sprechen, beruht nicht auf einem Mandat, sondern leitet sich aus dem Rollenverständnis der europäischen NGOs ab. Sie bringen vor, dass sie eine Mission haben, dass sie für Grundrechte und allgemeine Werte eintreten und somit das Gemeinwohl verkörpern. Das Verhältnis zu Mitgliedern und Unterstützern ist nicht ein Auftragsverhältnis, sondern durch das gemeinsame Interesse an einer Sache definiert. Man legt hohen Wert auf die inhaltliche Übereinstimmung mit den Mitgliedern, aber sieht es auch als Aufgabe, deren Auffassungen durch Aufklärung- und Meinungskampagnen zu beeinflussen. In einem solchen Prozess verwischen sich die Grenzen zwischen Partizipation und Mobilisation. Ohnehin gibt es zahlreiche strukturelle Hindernisse, die es den europäischen NGOs schwermachen, die Bürger zur Partizipation zu bewegen und selbst als „Transmissionsriemen“ zivilgesellschaftlicher Partizipation zu fungieren:

- (1) Europäische NGOs sind meist Zusammenschlüsse von nationalen Verbänden, die ihrerseits sich oft aus regionalen Untergliederungen zusammensetzen. Vom einzelnen Mitglied sind sie weit entfernt. Um in Brüssel wirkungsvoll aufzutreten, schließen sie sich

außerdem zu thematischen Netzwerken zusammen, was die Verständigung untereinander erleichtert, aber die Kommunikation mit der Basis weiter erschwert.

- (2) Bis auf wenige Ausnahmen verfügen die europäischen NGOs nur über sehr geringe eigene Mittel. Sie finanzieren sich aus offiziellen Zuwendungen und da diese weitgehend nur noch als Projektfinanzierung zur Verfügung stehen, orientieren sie sich immer mehr am Aufgabenprofil der EU. Nicht wenige NGOs beklagen, dass sie sich aufgrund dieser Zwänge von ihrem eigentlichen Auftrag und ihrer Mitgliederbasis entfernen.
- (3) Die typischen Organisationsmerkmale wie ein kleiner Stab, Rekrutierung aus dem europäischen Umfeld, die räumliche Nähe zu den EU-Institutionen und zu anderen europäischen Organisationen, etc. erleichtern die Kommunikation untereinander, bergen aber die Gefahr einer auf Brüssel fokussierten politischen Gemeinschaft.
- (4) Der Zwang zur Professionalisierung, um trotz geringer Ressourcen sich im Konzert der europäischen Stimmen Gehör zu verschaffen und gleichzeitig auch für die eigene Mitgliedschaft sichtbar zu sein, führt zum Ausbau von PR-Aktivitäten. Mitglieder an der Basis werden so zu Adressaten, was deren Partizipationswillen eher erlahmen lässt.

Sowohl die Veranstaltungen mit direkter Bürgerbeteiligung als auch die verschiedenen Instrumente der Konsultation haben gemeinsam, dass Partizipation "auf Einladung" erfolgt. Dies ist nicht der Fall bei der Europäischen Bürgerinitiative. Hier sollen Bürger sich über nationale Grenzen hinweg zu einer Initiative zusammenfinden und für ein bestimmtes Anliegen mehr als eine Million Mitbürger zur Unterschriften gewinnen. Adressat ist die Kommission, die kraft Amtes die Gesetzesinitiative in der EU hat und der somit die Aufgabe zufällt, die Vorlage zu prüfen und gegebenenfalls einen Gesetzesvorschlag auf den Weg zu bringen. Obwohl der Vertrag von Lissabon bereits am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, hat sich die rechtliche Ausgestaltung der Bürgerinitiative so lange hingezogen, dass erst 2013 die mehr als zwei Dutzend Initiativen in das entscheidende Stadium der Unterschriftensammlung gekommen sind. Bis zum Sommer 2014 konnten nur zwei Bürgerinitiativen diesen Prozess erfolgreich abschließen. Deren Geschichte und auch die der gescheiterten Initiativen lässt einige eindeutige Rückschlüsse zu:

- (1) Voraussetzung für den Erfolg ist ein überzeugendes Thema, das die Bürger emotional anspricht und einen starken normativen Bezug hat.
- (2) Entscheidend für das Gelingen ist eine leistungsfähige und gut vernetzte Organisation. Nur sie kann die formalen Kriterien erfüllen: es müssen eine Million verifizierte Unterschriften aus mindestens 7 der 28 Mitgliedstaaten vorgelegt werden, wobei in jedem dieser 7 Mitgliedstaaten eine Mindestanzahl von Unterstützern

verlangt wird. Nach dem Gesetz sollen Bürger die Initiative starten und es ist ausdrücklich vermerkt, dass Bürgerinitiativen nicht von Organisationen geleitet werden können. Doch keine sieben Bürger können den damit verbundenen Kraftaufwand stemmen. So verdankt beispielsweise die Initiative „right2water“ ihren Erfolg der nachhaltigen Unterstützung des europäischen Gewerkschaftsbundes und der fachlich einschlägigen Dienstleistungsgewerkschaft, die allein 275 nationale Mitgliedsverbände und acht Millionen Mitglieder unter ihrem Dach vereinigt. Flankiert wurden deren Bemühungen durch eine Allianz mit gewichtigen europäischen NGOs aus den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Soziales.

- (3) Die Beobachtung dieser Initiative zeigt, dass nicht nur die eigene Mitgliedschaft mobilisiert wurde, sondern auch der nicht organisierte Bürger. Der Partizipationserfolg ist somit beachtlich. Auch wenn das Engagement nur temporär und punktuell ist, so konnten doch knapp 1,9 Millionen Bürger dazu gebracht, einer politischen Initiative ihre Stimme zu verleihen.

Der Vergleich der verschiedenen Partizipationsinstrumente der EU zeigt deutliche Unterschiede: Die Zusammenführung von ausgewählten Bürgern zur Diskussion eines wichtigen europäischen Themas bringt sicher einen Erfahrungsgewinn für die Beteiligten hat aber für die europäische Politik keine Auswirkung. Konsultationen der EU-Institutionen eröffnen die Chance mit der eigenen Stimme Gehör zu finden, aber nicht die Bürger partizipieren, sondern Organisationen sprechen in ihrem Namen. In beiden Fällen liegt es in der Hand der Kommission bzw. des EP, ob überhaupt Gelegenheit zur Partizipation gegeben wird. Nur im Fall der Europäischen Bürgerinitiative können gesellschaftliche Gruppen eigenständig über den Einsatz des Instrumentes entscheiden. Auch hier ist die Partizipation des Bürgers vermittelt, denn er reagiert erst auf die Ansprache einer Organisation. Aber es macht einen deutlichen Unterschied, ob die Einladung zur Partizipation von jemandem kommt, der gleichzeitig Adressat der erbetenen Meinungsäußerung ist, oder von jemandem, der vom Adressaten eine politische Kurskorrektur erwartet.

### **Demokratiegewinn durch Partizipation?**

Die Begeisterung für Partizipation als Heilmittel für das notorische Demokratiedefizit der EU kann angesichts der empirischen Überprüfung der europäischen Praxis nur der Ernüchterung weichen. Allerdings muss man sich fragen, ob die partizipatorische Praxis in der EU wirklich an dem normativ aufgeladenen Anspruch von „partizipativer Demokratie“ gemessen werden sollte. In ihm schwingt nicht nur die Vorstellung der unmittelbaren politischen Teilhabe des Bürgers am politischen Willensbildungsprozess mit, sondern auch

die Erwartung, dass Partizipation zur Deliberation und damit wohl erwogenen Bestimmung politischer Positionen führen werde. Die politische Wirklichkeit der EU, die 28 Nationen mit über einer halben Milliarde Einwohnern umfasst und als Mehrebenensystem konstruiert ist, lässt nur ein Massentaugliches Verfahren direkter Bürgerpartizipation zu. Ein solches Verfahren wäre ein Europa weites Referendum. Bei den Überlegungen zur Stärkung der partizipativen Demokratie waren aber EU-Referenden nie in der Diskussion. Verwirft man den Mechanismus der Abstimmung und setzt auf diskursive Mitwirkung, dann kann sie nur im kleinen Kreis inszeniert werden. Ihr Makel ist die Inszenierung und die zweifelhafte Repräsentativität. Selbst sorgsam zusammengestellte „mini publics“ können nicht beanspruchen, dass das Ergebnis ihrer Meinungsbildung für die Gesamtbevölkerung repräsentativ ist. Politische Partizipation der Bürger kann im EU System nur vermittelt sein. So fällt den zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Schlüsselrolle zu. Die Praxis zeigt nun, dass NGOs nicht der Transmissionsriemen demokratischer Partizipation sind. Erst wenn man den Anspruch auf realistische Ziele reduziert, kann man positive Effekte erkennen. So hat der Ausbau der Partizipation im Rahmen der europäischen Konsultationen zu einer eindeutigen Pluralisierung der politischen Meinungsbildung geführt und der Einsatz von Organisationsmächtigen Verbänden wie der Gewerkschaften für eine Bürgerinitiative zur Stärkung gesellschaftlicher Opposition.

**Autorin:**

**Prof. Dr. Dr. h. c. Beate Kohler (Kohler-Koch seit 2008 nur noch als nom-de-plume)** ist Professor em. für Internationale Beziehungen und Europäische Integration der Universität Mannheim und „Bremen Distinguished Professor“ an der Bremen International Graduate School of Social Sciences. Sie war Gastprofessor an mehreren in- und ausländischen Universitäten (z. B. Johns Hopkins University, SAIS, Bologna; European Institute of Public Administration, Maastricht; Nankai University, Tianjin, China; Universität Bremen; University of Oslo). Die Forschungsinteressen verlagerten sich von Fragen der internationalen Beziehungen auf die Europäische Integration, Erweiterungsprozesse, die demokratische Qualität der EU sowie den möglichen Beitrag der Zivilgesellschaft zur Demokratisierung der EU. Beate Kohler ist Ordentliches Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Sie ist außerdem Ehrendoktor der Universität Oslo und der Universität Maastricht. Im Jahr 2011 veröffentlichte sie (mit Christine Quittkat) das Buch „Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance“ in überarbeiteter Fassung in Englisch "De-

*Mystification of Participatory Democracy. EU Governance and Civil Society.* (Oxford: Oxford University Press)

**Kontakt:** *Beate.Kohler@mzes.uni-mannheim.de*

**Weitere Informationen:** *<http://www.mzes.uni-mannheim.de/d7/en/profiles/beate-kohler-koch>*