

Demokratie auf europäischer Ebene – Quo vadis?

Das neu ausgerufene Jahr der Entwicklungszusammenarbeit 2015 steht in einer seit 1983 bestehenden Tradition, als das erste „Europäische Jahr für kleine und mittlere Unternehmen“ ausgerufen wurde. Die sogenannten Europäischen Jahre, die durch die Europäische Kommission bestimmt werden, dienen der Sensibilisierung für zentrale europapolitische Themen und insbesondere der Mobilisierung der durch diese Themen angesprochenen Akteure – Unternehmen, öffentliche Einrichtungen, Nichtregierungsorganisationen – sowie der Unterstützung entsprechender Aktivitäten. Ihre Wirkung ist umstritten; die einen betiteln die Europäischen Jahre als Marketinginstrument, während andere die Bedeutung für die politische Agenda der Europäischen Union betonen. Die Umsetzung in den Mitgliedsstaaten hängt jeweils auch von finanziellen Ressourcen ab und auch vom politischen Willen staatlicher, zivilgesellschaftlicher und ökonomischer Akteure auf nationaler Ebene, den konkreten Themen Gehör zu verschaffen.

In der Betrachtung der Liste der Europäischen Jahre fällt jedoch auf, dass direkt demokratierelevante Themen vergleichsweise häufig auftreten: 1984 mit dem Jahr der Europäerinnen und Europäer, 1998 mit dem Jahr der lokalen und regionalen Demokratie, 2011 mit dem Jahr der Freiwilligentätigkeit zur Förderung der aktiven Bürgerschaft sowie 2013 und 2014 mit dem Jahr der Bürgerinnen und Bürger.

Elemente einer Demokratie auf europäischer Ebene

Die Diskussion um die Reform und Weiterentwicklung der demokratischen Qualität der europäischen Union hat mit der Ablehnung des Verfassungsvertrags auf europäischer Ebene 2005 durch Frankreich und Holland neue Fahrt aufgenommen und erfährt durch weitere tiefgreifende Ereignisse wie die Wirtschafts- und Finanzkrise oder die aktuellen Verhandlungen der Europäischen Union um ein neues Freihandelsabkommen („TTIP“, Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft) immer wieder neue Dringlichkeit. Laut einer Studie des renommierten Pew Research Center in Washington aus dem Jahr 2013 ist die Zustimmung der befragten rund 7.500 Bürgerinnen und Bürger in acht wichtigen

Ländern zur Europäischen Union unter die 50% Marke gefallen. Es bleibt die Frage, ob das Vertrauen ebenso gering ausfallen würde, wenn Bürgerinnen und Bürger mehr direkte Mitwirkungsmöglichkeiten hätten und diese auch nutzen würden.

Die Stimmen, die nach einer verstärkten Entwicklung der Europäischen Union im Sinne einer Politischen Union rufen, werden auch seit der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder lauter. Eine Forderung richtet sich dabei verstärkt auf eine Demokratisierung, die sich wiederum als Teilforderung in einem „Mehr an Partizipation der Bürgerinnen und Bürger“ manifestiert. Dabei hat sich als Schlagwort der Begriff „Partizipative Demokratie“ eingebürgert, eine Beschreibung demokratischer Qualität, die sich im Lissabon-Vertrag insbesondere in Teil II, Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze, in Artikel 11 manifestiert¹. Was kann jedoch ein Projekt „Partizipative Demokratie“ auf der Ebene der Europäischen Union bedeuten und welche Schritte sind dafür notwendig?

Der Lissabon-Vertrag macht zunächst deutlich, dass das vorrangige Demokratiemodell dieses Staatenbundes das der repräsentativen Demokratie ist. Der Wille der Bürgerinnen und Bürger wird über Wahlen zum Europäischen Parlament übermittelt sowie über die Regierungsmitglieder, die im Rat der Europäischen Union zusammenkommen. Es geht also nicht um den Ersatz eines (repräsentativen) politischen Systems durch ein (partizipatives) anderes. Wahlen sind bis heute die egalitärste Form der Mitwirkung und können in ihrer Bedeutung für demokratische Gemeinwesen nicht hoch genug eingeschätzt werden.

¹ „(1) Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.

(2) Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.

(3) Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.

(4) Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, 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.“

Gleichwohl finden sich bereits heute im Sinne einer partizipativen Ergänzung des repräsentativen Systems und dem dazugehörigen aktiven und passiven Wahlrecht der Unionsbürgerinnen und –bürger folgende „Elemente“, die bei einer Weiterentwicklung der demokratischen Qualität gesamthaft betrachtet werden sollten.

- Konsultationen mit beratendem Charakter: Strukturierte Dialoge wie im Jugendbereich oder der Soziale Dialog als Beziehung der Sozialpartner sind etablierte Formen der Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft wie von Interessenverbänden auf europäischer Ebene. Diese Form der Mitwirkung wird in Artikel 11 des Lissabon-Vertrags insbesondere in den Absätzen 2 und 3 formuliert. Das Europäische Parlament verfügt über das Instrument der „Agora“, ein Konsultationsforum mit der europäischen Zivilgesellschaft. Die Ergebnisse werden dem Europäischen Parlament sowie an europäische Institutionen und Behörden übergeben. Bei der Bewertung dieser Instrumente ist zu berücksichtigen, dass insbesondere die Europäische Kommission und das Europaparlament vor einigen Jahren mit verschiedenen Formen der dialogischer Verfahren experimentiert haben, wie Beate Kohler in Ihrem Beitrag im Europa-Newsletter des BBE 6/2014 beschreibt.
- Initiativen und Beschwerden: Anliegen der Bürgerinnen und Bürger können via Petitionsausschuss seit dem Vertrag von Maastricht (1993) an das Europäische Parlament oder seit 1995 an die(den) Europäische/n Bürgerbeauftragte/n gerichtet werden. Bürgerinnen und Bürger können sich grundsätzlich schriftlich in einer der EU-Amtssprachen an die Organe und Einrichtungen wenden. Die Europäische Bürgerinitiative, die seit April 2012 in Kraft ist, ermöglicht es Bürgerinnen und Bürgern, dass eine Initiative, ein Anliegen an die Europäische Kommission gerichtet wird mit der Aufforderung, sich mit diesem zu befassen. Hierfür sind eine Million Unterschriften aus mindestens sieben Mitgliedsstaaten notwendig.
- Jede natürliche Person kann zudem eine Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) einreichen, sofern sie unmittelbar und individuell von einer Entscheidung betroffen ist.

Diese Mechanismen lassen sich zusammenfassen als Möglichkeit der Beratung für organisierte Interessen und als Möglichkeit für den Einzelnen, sich mit einem Anliegen an „die EU“ zu wenden. Keine Frage, dass die bisher bestehenden Mechanismen noch nicht die Qualität einer partizipativen Demokratie haben, die sich als umfassende Teilhabe an politischen Entscheidungen in möglichst allen gesellschaftlichen Bereichen beschreiben

lässt. Zivilgesellschaftliche Partizipation ist ein wesentlicher Bestandteil einer partizipativen Demokratie, und seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags richten sich nun alle Hoffnungen auf die Umsetzung des bereits erwähnten Artikels 11. An den neueren Entwicklungen sind, trotz partizipationsmethodisch wenig neuer Ansätze, zwei Dinge interessant: Zum einen werden „Organe“ der Europäischen Union als Akteure dieser Partizipation genannt. Als Organe der Europäischen Union gelten jedoch nicht nur Kommission und Parlament, sondern auch Rat und Europäischer Rat, Gerichtshof, Rechnungshof und Europäische Zentralbank. Konsultationen als genannte Form der Beteiligung, wie sie in Artikel 11 formuliert sind, können sich demnach an einen erweiterten Adressatenkreis auf der Ebene der Europäischen Union richten. Zum anderen wird in verschiedenen Formulierungen klar, dass nicht nur organisierte Interessen in Verbänden, sondern auch einzelne Bürgerinnen und Bürger sowie die „Zivilgesellschaft“ als Akteure der Partizipation gemeint sind. Auch wenn Details der Umsetzung und Anwendung weiterhin in der Diskussion sind, so kann insgesamt doch von einer Erweiterung der Responsivität des europäischen Mehrebenensystems gesprochen werden.

Partizipative Demokratie im Mehrebenensystem

Dennoch ist einerseits die Umsetzung einer Partizipativen Demokratie wie die Inanspruchnahme der zur Verfügung stehenden Mechanismen bislang marginal, auch, weil die Instrumente der Beteiligung ausserhalb von „Brüssel“ zu wenig bekannt sind und weil sie die Diskussion um die Anforderungen an die Bürgerinnen und Bürger bezüglich politischer Teilhabe mit neuen – hohen – Massstäben versehen. Es scheint, dass sich im Rahmen der Diskussion um Partizipative Demokratie der Blick fast ausschliesslich auf Mechanismen, Methoden und Umsetzung von „mehr Bürgerbeteiligung“ gerichtet ist, die aus den jeweils nationalstaatlichen Rahmenbedingungen auf die europäische Ebene übertragen werden. Das ist nicht falsch, jedoch ist die Europäische Union als Mehrebenensystem, in dem verschiedene politische Ebenen je nach Politikfeld unterschiedlich ineinandergreifen, ein andersartiger und komplexerer Rahmen für ein Modell Partizipativer Demokratie als die nationalstaatliche Umgebung. Dies setzt ein modellhaftes Wissen dieses neuen Rahmens voraus, um partizipative Methoden und Verfahren einzuordnen, zu bewerten oder auch entwickeln zu können. Partizipative Demokratie auf nationaler Ebene bedeutet eine andere Umsetzung als im Mehrebenensystem auf europäischer Ebene.

Zunächst setzt es – so selbstverständlich es klingen mag – ein Grundwissen über die Institutionen und Funktionsweisen voraus, die im Zusammenhang mit der bestehenden Mechanismen der Partizipativen Demokratie genannt wurden. Für Akteurinnen und Akteure,

die Teil der „Brüsseler Ebene“ sind sowie Fachpersonen in den Nationalstaaten, die regelmäßig mit europapolitischen Fragen befasst sind, mag dies zutreffen. Für nationale Organisationen der Zivilgesellschaft ohne „Brüsseler Arm“ und durchschnittlich gebildete Bürgerinnen und Bürger kann dies nicht angenommen werden. Für die Inanspruchnahme partizipativer Instrumente wäre dies jedoch wichtig. Allein für die Frage nach den „Organen“ der Europäischen Union als Adressaten partizipativer Bemühungen bedeutet das Nachdenken darüber, mittels welcher Mechanismen welche Organe mit welchen Themen vor dem Hintergrund des Bestehens des Artikel 11 adressiert werden können und sollen.

Die geringe Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 – mit 42,54% die geringste seit Bestehen der Europawahlen 1979 – zeigt womöglich nicht nur Resignation angesichts der krisenhaften Entwicklungen der vergangenen Jahre, sondern auch ein geringes Interesse an „europäischen Themen“. Für die Wahrnehmung der europaweiten Relevanz von Themen ist es notwendig, europäische Mechanismen in den Grundzügen zu kennen, um europäische Themen und damit auch eigene Betroffenheit einordnen zu können. Das ist ein Hinderungsgrund für Beteiligung zu europäischen Themen. Erfahrungen aus dialogorientierten Beteiligungsprozessen zeigen jedoch auch, dass gerade durch und in Beteiligung Wissens- und Kompetenzzaneignung erfolgen. Und nicht nur das: Die Möglichkeit, sich an politischen Prozessen zu beteiligen, die als wirkungsvoll eingestuft werden, erhöht die Identifikation mit dem europäischen Projekt. Umgekehrt gilt jedoch auch: Ein Mindestmass an Interesse sollte vorhanden sein, damit sich Bürgerinnen und Bürger auch beteiligen wollen. Bisher ist es eine Minderheit an qualifizierten Bürgerinnen und Bürgern, die sich an Online-Konsultationen der Europäischen Union beteiligen oder fähig sind, sich in Verbänden und Interessenvertretungen auf europäischer Ebene zu organisieren. Es ist hinlänglich bekannt, wie voraussetzungsvoll die Beteiligung für Bürgerinnen und Bürger an Dialogprozessen bereits auf lokaler/regionaler und nationaler Ebene sind – dieses Problem der Exklusion zeigt sich auf europäischer Ebene umso deutlicher. Hier geht es nicht nur um die bereits oben beschriebenen Wissenskompetenzen, sondern zusätzlich auch um das Einbringen und Formulieren in mehrsprachigen Settings. Dies sind hohe Anforderungen an Bürgerinnen und Bürger, die ermutigt werden müssen, sich in das politische Geschehen einzubringen. Und es ist nicht nur eine Aufgabe von Institutionen der politischen Bildung, sondern insbesondere auch der Nichtregierungsorganisationen, die sich einsetzen für eine Partizipative Demokratie in auf europäischer Ebene.

Neben der Verbesserung der Voraussetzungen für eine europäische Bürgerschaft auf der Wissen- und Kompetenzebene ist die Fortentwicklung bestehender Mechanismen zur

Teilhabe zentral. Die Europäische Bürgerinitiative, kurz EBI genannt, ist das erste transnationale Instrument der Bürger/innenbeteiligung weltweit, wie Claudio Franzius und Ulrich Preuss betonen. Grenzüberschreitende partizipative Dialoginstrumente, wie zum Beispiel im Rahmen der Entwicklung der Metropolregion Oberrhein, oder grenzüberschreitende Lokale Agenda Prozesse existieren seit geraumer Zeit, jedoch sind diese Instrumente mit der Reichweite einer EBI, sowohl geographisch wie auch politisch, nicht zu vergleichen. Eines der wichtigsten Reformziele der EBI ist die Erhöhung ihrer Bindungswirkung, die über ein Vorschlagsrecht an die Europäische Kommission hinausgeht. Auch die thematische Grenzziehung ist zu überdenken.

Ein Instrument wie die EBI kann nur dann genutzt werden, wenn es bekannt ist und die Verwendung eingeübt wird. Darüber hinaus liegt ihre Bedeutung in dem Versuch, eine europäische Öffentlichkeit zu schaffen, ein Bewusstsein über Themenstellungen, die von transnationaler Bedeutung sind.

Im bereits zitierten Artikel 11 des Lissabon-Vertrag sind Mechanismen genannt, die in Zukunft eine bessere Einbeziehung der Bevölkerung und der Verbände garantieren sollen. Dass hier weiterhin eine konkrete Ausgestaltung der Umsetzungsregeln vorangetrieben werden soll, versteht sich von selbst.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft bezieht sich bislang in der Praxis auf organisierte Interessen, die in der Brüsseler Praxis von Interessenverbänden der Arbeitgeberseite sowie Produzentenseite dominiert wird. Die Asymmetrie besteht, dies betonen auch Franzius und Preuss, vor allem in der geringen Bedeutung sozialer Bewegungen wie auch nicht-organisierter Bürgerinnen und Bürger. Auch wenn die Bedeutung dieser strukturierten Form der Beteiligung - oder besser: Konsultation - aus einem zivilgesellschaftlich offenen, aber dennoch effizienztechnischen Blickwinkel heraus nachvollzogen werden kann: eine europäische Bürgergesellschaft entsteht so nicht. Insbesondere dann nicht, wenn sich die Organisation dieser Zivilgesellschaft mehr oder weniger in rund 3.500 Interessenverbänden in Brüssel abspielt. Wird das Projekts „Partizipative Demokratie in Europa“ lediglich in dieser Form fortgeführt, entsteht ein in „Brüssel“ lediglich ein neues Elite-Projekt.

Eine europäische Bürgergesellschaft wird nur dann entstehen, wenn es gelingt, die einzelne Bürgerin und den einzelnen Bürger mit der Idee Europa zu erreichen, ohne andere wichtige Identifikationsräume, wie zum Beispiel nationale Identitäten oder lokale Verankerung subtil oder offen in Frage zu stellen. Dazu gehört die bereits erwähnte politische Bildungsarbeit, die dezentral, auf lokaler, regionaler und auch der vielgescholtenen nationalen Ebene erfolgen

muss; dazu gehört die Einübung von Beteiligung in verschiedenen Dialogprozessen, grenzüberschreitend, und dezentral. Ein aufsuchendes Europa, das die Lebenswirklichkeiten und Zukunftsvorstellungen über das europäische Projekt seiner Bürgerinnen und Bürger kennenlernen will. Dazu gehört ein grossangelegtes offenes Beteiligungsprojekt mit dem Ziel, nach Ideen für eine verbesserte Partizipation auf europäischer Ebene aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger zu fragen. In der Verantwortung hierfür stehen auch die Nichtregierungsorganisationen, die „die Zivilgesellschaft“ behaupten zu vertreten – der Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern muss auch ausserhalb von Mitgliedschaften gepflegt werden.

Die Umsetzung einer Politischen Union wird dann gelingen, wenn man den Bürgerinnen und Bürgern Europa zumutet, ihnen wirklich Verantwortung überträgt, oder wie es Andreas Zielcke am 20. Juni in der Süddeutschen Zeitung formuliert: „Der europäische Bürger existiert in dem Moment, in dem man ihn (und sie) entscheiden lässt“. Dass die Erfahrungen mit weitreichenden Beteiligungsformen nicht immer unproblematisch sind, zeigen Referenden und Abstimmungen in Ländern wie der Schweiz. Dass sie aber langfristig eine legitime Grundlage für ein stabiles demokratisches Gemeinwesen sind, ist ebenso unbestritten.

Autorin

Dr. Jeannette Behringer, MAE, studierte Politikwissenschaft, Soziologie und Volkswirtschaftslehre sowie Angewandte Ethik in Freiburg i. Brsg. sowie in Zürich. Seit 2012 ist sie als Studienleiterin in der Fachstelle Gesellschaft & Ethik der ev.-ref. Landeskirche Zürich tätig, zudem war sie u.a. von 2002 bis 2009 Referentin für Bürgerschaftliches Engagement an der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Sie ist Sprecherin der AG 9 des BBE, Stiftungsrätin der Stiftung Mitarbeit (Bonn) und Mitglied der Forschungskommission der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (Zürich). Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Demokratie und Partizipation/Engagement; Demokratie und Ökonomie; Nachhaltige Entwicklung.

Kontakt: jeannette.behringer@zh.ref.ch