



Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

9/2023

Anna Renkamp und Christian Huesmann, Bertelsmann Stiftung

»Bürgerräte: Ein neuer Push für mehr Demokratie in Europa?«

Die Europäische Union (EU) und ihre liberale Demokratie sind nicht selbstverständlich, ihre demokratische Legitimität muss ständig neu begründet und geschaffen werden. Dieser Beitrag stellt Instrumente der EU für mehr Bürgerpartizipation vor und reflektiert ihre Ergebnisse und Wirkungen. Im Fokus stehen die jüngsten Entwicklungen deliberativer Partizipation, die Europäischen Bürgerräte (»European Citizens´ Panels«) und ihr Einfluss auf die Politikgestaltung der EU. Dies haben wir in unserem vergangenen Projekt [Demokratie und Partizipation in Europa](#) sowie unserem aktuellen Projekt [New Democracy](#) begleitet und analysiert.

Die EU – ein Europa der Bürger:innen?

Die EU lebt noch mehr als die Nationalstaaten von der Unterstützung ihrer Bürger:innen. In der Realität zeigt sich aber: Die EU, die gerne vom Europa der Bürger:innen spricht, tut sich nach wie vor schwer mit der direkten Einbeziehung von Bürger:innen in die europäische Politik. Die Studie [»Under Construction. Citizen Participation in the European Union«](#) der Bertelsmann Stiftung und des European Policy Centres zeigt, dass die EU bereits über zahlreiche Instrumente der Bürgerpartizipation verfügt, z. B. die Europäische Bürgerinitiative, die Online-Konsultationen und die Bürgerdialoge. Allerdings sind diese wenig bekannt und ihr Einfluss auf die Gestaltung der EU-Politik bleibt gering.

Das schlägt sich auch in den Einschätzungen der Bürger:innen nieder: Die große Mehrheit (92 %) der Europäer:innen in allen Mitgliedstaaten fordert, dass die Stimmen der Bürger:innen bei Entscheidungen über die Zukunft Europas stärker berücksichtigt werden.^[1] Kein Wunder also, dass die EU nach Wegen sucht, um die Distanz zwischen Bürger:innen und europäischer Politik zu überbrücken. Einer davon: die Konferenz zur Zukunft Europas – und die hier zum ersten Mal durchgeführten Europäischen Bürgerräte.

Die Konferenz zur Zukunft Europas – ein Demokratieexperiment mit dem erstmaligen Einsatz von Europäischen Bürgerräten

Mit der Konferenz zur Zukunft Europas hat die EU ein einmaliges Demokratieexperiment durchgeführt. Sie lud Bürger:innen aus ganz Europa dazu ein, ihre Ideen auszutauschen und die gemeinsame Zukunft der EU mitzugestalten. Neben einer mehrsprachigen digitalen Plattform, auf der Bürger:innen ihre Ideen austauschen und Online-Beiträge einreichen konnten, sowie dezentralen Veranstaltungen von Bürger:innen und Organisationen, waren das Herzstück zufällig ausgeloste und repräsentativ zusammengesetzte Europäische Bürgerräte.^[2]

Die Bürgerräte haben zu den zehn Themen der Konferenz Empfehlungen für die Politik vorgelegt. Die Empfehlungen werden derzeit geprüft und umgesetzt. Das erfolgreichste partizipative Instrument waren die Bürgerräte selbst. Sie haben gezeigt, dass sie im komplexen Kontext der EU-Politikgestaltung politische Entscheider:innen und Bürger:innen einander näherbringen können, transnationale politische Debatten befördern und die Qualität der EU-Demokratie und Politik verbessern können.

Folgerichtig lautete die Empfehlung der Bürger:innen: Die Europäische Union soll Bürgerräte als regelmäßiges Element des politischen Entscheidungsprozesses im Vorfeld von wichtigen Legislativvorschlägen der EU einrichten.

Die Europäischen Bürgerräte und wie sie institutionalisiert werden können

Die EU-Kommission zieht Konsequenzen aus der Konferenz zur Zukunft Europas: Sie will Bürgerräte als regelmäßiges Instrument der politischen Entscheidungsfindung im Vorfeld von wichtigen EU-Strategien und EU-Gesetzesinitiativen einrichten. Innerhalb kurzer Zeit hat die EU-Kommission eine grundlegende Arbeitsmethodik für die Europäischen Bürgerräte entwickelt und 2023 eine Pilotreihe von Bürgerräten zu den Themen Lebensmittelverschwendung, virtuelle Welten und Mobilität zu Lernzwecken umgesetzt. Zurzeit läuft eine konkrete [Ausschreibung für Dienstleister](#), um nach dieser »Testphase« Europäische Bürgerräte weiterhin durchzuführen.

Dies ist unbestreitbar ein Fortschritt für die Bürgerbeteiligung in der EU. Um die Europäischen Bürgerräte jedoch zu einem voll funktionsfähigen Instrument der partizipativen Politikgestaltung zu entwickeln und sie in die Entscheidungsfindungsprozesse der EU zu integrieren, sind weitere

Maßnahmen erforderlich, die wir in unserem Paper »[Assessing the European Citizens' Panels - Greater ambition needed](#)« und dem Format [EU Democracy Reform Observatory](#) beschreiben.

- **Erstens: Klarere Regeln für den Europäischen Bürgerrat:** Die EU-Institutionen müssen klar definieren, wann der Europäische Bürgerrat im Politikzyklus auftritt und welche Ziele damit erfüllt werden sollen. Sie sollten auch genaue Kriterien festlegen, bei welchen EU-Strategien und EU-Gesetzesinitiativen ein Bürgerrat eingesetzt werden soll, sowie detailliert darlegen, wie die Ergebnisse des Bürgerrates in den Prozess der Erarbeitung von EU- Strategien und Gesetzesinitiativen einfließen sollen.
- **Zweitens: Methodik verbessern:** Optimierungen sollten an verschiedenen Punkten ansetzen: (1) bessere Auswahl und Formulierung der Themen, (2) Format der Diskussion und Beratung in den transnationalen Bürgergruppen, (3) größere Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Vielfalt unter den Expert:innen, (4) breitere Repräsentation der europäischen Bürger:innen, (5) breitere öffentliche Bekanntheit und (6) ein erweiterter Zeitrahmen für die Durchführung der Europäischen Bürgerräte.
- **Drittens: Das demokratische Potenzial besser nutzen:** Die EU-Kommission sollte nicht nur alle EU-Institutionen umfassend einbinden und die Bürgerräte in andere partizipative Instrumente einbinden, sondern die Bürgerräte auch proaktiv als demokratisches Instrument nutzen. Die Bürgerräte können ein vielversprechendes demokratisches Format sein, um größere Ziele oder strategische Prioritäten der EU zu definieren oder sogar zu umfassenderen EU-Reforminitiativen und -prozessen beizutragen.

Die Bertelsmann Stiftung hat zudem ein Modell entwickelt, wie Europäische Bürgerräte über einzelne Anlässe hinaus im politischen System der EU verankert und institutionalisiert werden können. In unserer Veröffentlichung »[Next level citizen participation in the EU](#)« unterbreiten wir einen konkreten Vorschlag. Wir beschreiben die wichtigsten Organe und die Funktionsweise eines Europäischen Bürgerrats und zeigen, wie die Bürgerräte in den politischen Entscheidungsprozessen der EU-Kommission, des EU-Parlaments und des Rates eingebunden werden können. Die Initiierungsphase und die Implementierungsphase stehen im Fokus. Das Modell gibt Antworten auf die Fragen: Wer definiert die Agenda und entscheidet über das Thema des Bürgerrates? Wie erfolgt das Feedback der EU-Institutionen zu den Empfehlungen des Bürgerrates und wie wird das Monitoring zur Umsetzung gestaltet? Die Antworten fasst das Modell konkret in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung zusammen.

Qualitätsgrundsätze für partizipative und deliberative Bürgerbeteiligung in Europa

Unter Wissenschaftler:innen und Praktiker:innen ist unbestritten: Partizipative und deliberative Bürgerbeteiligung führt nur dann zu besseren Politikergebnissen und zur Zufriedenheit der Beteiligten, wenn die Projekte qualitativ gut durchgeführt werden. Nur dann wächst das Vertrauen in die Politik, das Verständnis für Politiker:innen und für politische Prozesse. Nur dann steigt die Zustimmung der Bürger:innen zur Demokratie. Durch schlecht gemachte Bürgerbeteiligung können die positiven Folgen sich ins Gegenteil verkehren.

Drei einfache Qualitätsgrundsätze bilden die Basis für gute Bürgerbeteiligung: (1) Inklusive Beteiligung: »Normale« Bürger:innen aus allen Teilen der Gesellschaft nehmen teil. Nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Teilnehmende repräsentieren die Vielfalt der Gesellschaft. (2) Deliberative Beteiligung: Alle Bürger:innen kommen zu Wort. Interaktive Methoden und strukturierter Austausch unterschiedlicher Ansichten und Erfahrungen in kleinen Gruppen führen zu gemeinsamen Vorschlägen. (3) Wirksame Beteiligung: Verwaltungen und Politik sind einbezogen. Folgeprozesse zur Umsetzung von (zumindest einigen) Vorschlägen auf lokaler, regionaler und europäischer Ebene sorgen für Akzeptanz bei Bürger:innen und realer Wirkung.

Die konsequente Einhaltung von Qualitätsgrundsätzen für partizipative und deliberative Bürgerbeteiligung bei der Konzipierung und Umsetzung von Projekten in Europa ist ein Weg zur Qualitätssicherung. Im jüngst durch die Bertelsmann Stiftung und dem europäischen Think Tank FIDE gegründeten Netzwerk »Network for Citizen Participation & Deliberation in Europe« wird genau an dieser Thematik gearbeitet. Gemeinsam mit Expert:innen aus der EU-Kommission, dem Europarat, dem Europäischen Ausschuss der Regionen, der OECD, dem Land Baden-Württemberg, dem Deutschen Bundestag, der Wahlkommission in Irland, der Regierung in Katalonien und dem Parlament in Ostbelgien wollen wir die Qualität der deliberativen und partizipativen Demokratie in Europa verbessern. Dabei steht die Qualität der Prozesse und die Institutionalisierung in die repräsentativen Strukturen und Prozesse im Vordergrund.

Kompetenzen für partizipative und deliberative Bürgerbeteiligung in Europa

Die breite Umsetzung von Qualitätsgrundsätzen guter Bürgerbeteiligung in Europa ist kein Selbstläufer. Aufbauend auf dem Projekt »[From local to European](#)« aus dem Jahr 2021 und im Vorfeld der Europawahlen 2024 haben der Europäische Ausschuss der Regionen und die Bertelsmann Stiftung eine neue Initiative gestartet. In dem Kooperationsprojekt »[A new chapter for participative Democracy in Europe](#)« qualifizieren wir Vertreter:innen aus Regionen und Städten sowie junge

Politiker:innen für die Initiierung und Durchführung von Bürgerbeteiligungsprojekten. Ziel ist es, Bürgerbeteiligung mit modernen und innovativen Konzepten zu fördern, vor allem bei EU-relevanten Themen wie Energie, Klima oder Gesundheit. Passgenau zugeschnitten auf die Teilnehmenden führen wir Trainings zu den Themen »Partizipative Methoden und Instrumente«, »Konzept, Entwurf, und Durchführung eines partizipativen Projekts«, sowie »Einbettung von Bürgerbeteiligung in politische Entscheidungsprozesse« durch.

Lokal beteiligen, europäisch denken

Europa steht vor großen Herausforderungen: die sozial ökonomische Transformation, die spätestens durch den Klimawandel notwendig wird, der Umgang mit und die Anpassung an technische Entwicklungen wie etwa künstliche Intelligenz, der Ukraine Krieg, Aufnahme von Geflüchteten, der demografische Wandel und die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. All das sind nur Auszüge in einer langen Reihe von Beispielen, die zeigen: ohne die Bürger:innen Europas, ohne die Akzeptanz auf regionaler und lokaler Ebene in Kommunen und Städten lassen sich politische Vorhaben nicht umsetzen.

Unsere Erfahrungen aus den beiden oben genannten Projekten mit dem Ausschuss der Regionen zeigt uns deutlich: Kommunen erwarten und wollen mehr Beteiligung bei europäischen Themen. Gemeinden, Städte und Regionen sind sehr daran interessiert, eine moderne und systematische Bürgerbeteiligung zu entwickeln, um die Stimmen der Bürger:innen vor Ort zu stärken und die Politik auf lokaler Ebene bis hin zur EU-Ebene zu beeinflussen. Laut einer 2021 durchgeführten repräsentativen Umfrage kann dieses Interesse für die überwiegende Mehrheit der 1,2 Millionen Kommunalpolitiker in der EU angenommen werden.^[3]

Europäische Bürgerräte sollten durch regionale und lokale Bürgerräte ergänzt werden

Die Beteiligung von Bürger:innen ist zu einem Merkmal der Politikgestaltung auf allen Ebenen geworden und ergänzt die repräsentative Demokratie in vielen EU-Regionen und Städten. Es reicht nicht aus, dass die EU Europäische Bürgerräte zu europarelevanten Themen durchführt und institutionalisiert. Wir brauchen ergänzend Bürgerräte auf der lokalen und regionalen Ebene, wenn es um EU-Angelegenheiten geht.

Ein konkreter Vorschlag: In Zukunft könnten Bürgerräte auf europäischer Ebene durch die Zusammenarbeit mit regionalen Bürgerräten, die auch im Rahmen der laufenden

Gesetzgebungsverfahren der Kommission stattfinden, begleitet und erweitert werden. Erste Ansätze dazu im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas waren leider nur bedingt erfolgreich. Wir können jedoch davon lernen und es besser machen. Helfen können etwa:

- **Spezielle Themen für die Bürgerräte**, die kombiniert auf europäischer, regionaler und lokaler Ebene stattfinden sollen. Beispielsweise Themen mit starker Betroffenheit und Relevanz für alle europäischen Bürger:innen, Themen mit territorialen Besonderheiten von Grenzregionen, Regionen im industriellen Wandel, ländlichen Gebieten oder solchen mit demografischen Herausforderungen.
- **Verwendung derselben Bürgerrats-Methode** und Sicherstellung der Einhaltung von Qualitätsgrundsätzen für die Bürgerräte auf allen Ebenen (z. B. über eine verbindliche Charta).
- **Abgestimmter Zeitplan**. Die Bürgerdialoge auf regionaler Ebene sollten auch zeitlich mit den Bürgerdialogen auf europäischer Ebene synchronisiert werden. Sichergestellt werden müssen etwa ein ausreichender Vorlauf für die Planung und ausreichende Zeiträume für die Umsetzung, so dass Ergebnisse der lokalen, regionalen und europäischen Ebene zusammengeführt werden und in einen gemeinsamen Bericht einfließen können.

Europa braucht einen Push: Die Zukunft der europäischen Demokratie ist partizipativ

Was lernen wir für die Zukunft der europäischen Demokratie? Die Bedeutung der europäischen Politik wird weiter zunehmen, auch für die europäischen Regionen und Städte. Umso wichtiger werden moderne Formen inklusiver, deliberativer und wirksamer Bürgerpartizipation zu europäischen Themen. Umso wichtiger werden lokal und regional gewählte Politiker:innen, die aufgrund ihrer Nähe zu den Bürger:innen die Identifikation der Menschen mit Europa fördern. Wir brauchen eine engere Verbindung zwischen lokalen, regionalen, nationalen Bürgerräten und Europäischen Bürgerräten. Und diese Bürgerräte müssen verknüpft werden mit politischen Prozessen der Parlamente und Regierungen von der lokalen bis zur europäischen Ebene. Die EU muss den Schritt vom Experimentierstadium zu institutionalisierter Bürgerpartizipation wagen. Der Erfolg der Beteiligung hängt in hohem Maße von der Bereitschaft der Politiker:innen ab. In der Vergangenheit gab es auf EU-Ebene häufig isolierte Beteiligungsversuche außerhalb des institutionellen Rahmens. Dies gilt es in Zukunft zu vermeiden. Die politische Diskussion und die Aufmerksamkeit für Europa rund um die Wahlen zum EU-Parlament 2024 können hier einen ersten Ansatzpunkt bieten, diese Entwicklung anzustoßen. Europa braucht einen Push, denn die Zukunft der europäischen Demokratie ist partizipativ.

^[1] Eurobarometer 2021 zur Zukunft Europas

^[2] Bürgerräte als demokratisches Instrument spielen, auch in Europa, eine immer größere Rolle. Bürgerräte (Citizens' Assemblies im Englischen) haben sich weltweit als Instrumente einer effektiven und modernen Bürgerbeteiligung durchgesetzt. Nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürger:innen kommen zusammen, beraten sich über mehrere Wochen hinweg und entwickeln gemeinsam politische Empfehlungen.

^[3] (Siehe: Europäischer Ausschuss der Regionen (2021), Kommunalpolitiker in der EU und die Zukunft Europas, Flash Eurobarometer von IPSOS European Public Affairs, 12. Oktober 2021, online: <https://cor.europa.eu/de/our-work/pages/euregionalbarometer-2021.aspx>)

Autoren:

Anna Renkamp ist Senior Project Manager und Projektleiterin des Projektes „New Democracy“ im Programm Demokratie und Zusammenhalt bei der Bertelsmann Stiftung.

Kontakt: anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Christian Huesmann ist Project Manager im Programm Demokratie und Zusammenhalt bei der Bertelsmann Stiftung, zuständig für die Initiative „A new chapter for participatory democracy“.

Kontakt: christian.huesmann@bertelsmann-stiftung.de

Weitere Informationen: [New Democracy \(bertelsmann-stiftung.de\)](https://www.bertelsmann-stiftung.de/new-democracy)

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel.: +49 30 62980-114

europa@b-b-e.de

www.b-b-e.de