

# **Partizipative Demokratie in Europa – Chancen für Bürgerbeteiligung nach dem Lissabon-Vertrag**

Bericht des Fachworkshops der BBE-AG 9 „Engagement und Partizipation in Europa“

am 5. November 2012 in der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland (Berlin)

# Inhalt

<b>I. Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>II. Tagungsbericht</b>	<b>5</b>
– Tagungsprogramm	5
– Einführung, <i>Dr. Frank Heuberger</i>	6
– Impulsbeitrag: Chancen für Partizipation in Europa nach dem Lissabon-Vertrag, <i>Dr. Alexander Balthasar</i>	9
– Stärkung der partizipativen Demokratie in Europa durch Artikel 11 EUV? Impulse der BBE-Arbeitsgruppe 9 „Engagement und Partizipation in Europa“, <i>Dr. Jeannette Behringer/ Prof. Dr. Ute Kötter</i>	13
– Stärkung der Partizipation in Europa. Vorschläge zur Umsetzung von Art. 11 EUV, <i>Prof. Dr. Bernd Schlüter</i>	21
– EU-Förderprogramme, <i>Christine Wingert</i>	23
– Europäische Netzwerke, <i>Bernd Hüttemann</i>	25
– Resümee und Ausblick, <i>Dirk Jarré</i>	27
– Liste der Referenten und Teilnehmer	35
<b>III. Anhang</b>	<b>37</b>
– Artikel 11 EUV im Wortlaut	37
– Partizipative Demokratie in der Europäischen Union, Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe „Partizipation“ der AG 9 „Engagement und Partizipation in Europa“ des BBE, von <i>Jeanette Behringer/ Dirk Jarré/ Ute Kötter/ Elke Tippelmann</i>	38
– Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 des Vertrags von Lissabon, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses	45
– Europäisches Regieren und deutsche Interessen, Netzwerk Europäische Bewegung Deutschland, <i>Bernd Hüttemann</i>	64
– Code of Good Practice for Civil Participation	73
<b>Impressum</b>	<b>93</b>

## I. Vorwort

Die aktuelle europäische Krise macht deutlich, dass die Zukunft Europas ohne eine stärkere Einbindung und politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nicht denkbar ist. Deutschland als größtes Land in der Europäischen Union kann dabei zur Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft einen wichtigen Beitrag leisten.

Seit dem Europäischen Freiwilligenjahr 2011 hat sich insbesondere die AG 9 „Partizipation und Engagement in Europa“ des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) daher intensiv mit der Frage der Ausgestaltung der partizipativen Demokratie in Europa und insbesondere der Umsetzung von Artikel 11 des Lissabon-Vertrags beschäftigt. Neben der Einführung der bereits in der Öffentlichkeit vielbeachteten Europäischen Bürgerinitiative bietet dieser Artikel eine kaum zu unterschätzende Neuerung: Zum ersten Mal werden im europäischen Primärrecht Grundlagen für eine strukturelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse formuliert.

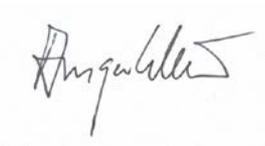
Dabei steht für uns die Frage im Zentrum, wie diese Grundlagen in verbindliche Beteiligungsrahmen gestellt werden können, d.h. mit welchen Instrumenten und Verfahren ein "offener, transparenter und regelmäßiger Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft" (EU-Vertrag: Artikel 11, Absatz 2) ermöglicht werden kann. Die BBE-Arbeitsgruppe 9 „Engagement und Partizipation in Europa“ hat am 5. November 2012 Vertreterinnen und Vertreter aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik zu einer offenen Dialogrunde in die Vertretung der Europäischen Kommission in Berlin eingeladen, um die unterschiedlichen Ansätze und Vorschläge zur Umsetzung von Art. 11 EUV, den erarbeiteten Diskussionsstand der AG 9 und damit Vorstellungen zur Stärkung der europäischen Demokratie zu diskutieren. Ziel dieses Workshops war es, sich zunächst in Deutschland über die Umsetzungschancen auszutauschen und Handlungsempfehlungen für verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger und der organisierten Zivilgesellschaft im Rahmen des Art. 11 EUV zu entwickeln.

Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass sich zahlreiche Akteure und Institutionen der europäischen Ebene bereits mit dieser Frage beschäftigt und in den vergangenen Monaten dazu zahlreiche Vorschläge erarbeitet haben. Das Österreichische Institut für Europäische Rechtspolitik beispielsweise hat im Verlaufe des Jahres 2012 eine hochrangig besetzte Workshopreihe „Open Dialogue between Institutions and Citizens“ in Brüssel organisiert. Zuvor hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) mit seiner Stellungnah-

me „Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 des Vertrags von Lissabon“ einen reichen Fundus an Handlungsempfehlungen vorgelegt.

Bei durchaus unterschiedlichen Einschätzungen im Detail waren sich doch alle am Fachworkshop Beteiligten einig, dass sich mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags für die Umsetzung einer partizipativen Demokratie ein vielleicht einzigartiges Möglichkeitsfenster geöffnet hat, das für seine Wirksamkeit jedoch zeitnah eine konkrete Ausgestaltung, auch im Bereich des Sekundärrechts, benötigt. Gleichzeitig haben sich auf verschiedenen Ebenen grundlegende und offene Fragen ergeben. Die Ergebnisse des Fachworkshops sollen daher nicht für sich stehen bleiben, sondern einen Impuls für eine Intensivierung der Debatte geben. Dazu dient diese vorliegende Zusammenfassung.

Gemeinsam mit der Europäischen Bewegung Deutschland hat das BBE auch im Jahr 2013 die Umsetzung von Art. 11 EUV zu einer Priorität seiner Arbeit erklärt. Das BBE war über seine europäischen Netzwerke eine treibende Kraft beim Aufbau einer Brüsseler zivilgesellschaftlichen Allianz für das *Europäische Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013* und den Aufbau einer Allianz-Arbeitsgruppe zur partizipativen Demokratie. Das BBE wird hier weiterhin seine Kompetenz einbringen und eine Schnittstelle zwischen der Debatte in Deutschland und auf europäischer Ebene bilden. Die Ergebnisse dieses Fachworkshops sollen dabei insbesondere mit europäischen zivilgesellschaftlichen Netzwerken und europäischen Institutionen geteilt und vertieft werden.



PD Dr. Ansgar Klein, Geschäftsführer des BBE

## II. Tagungsbericht

### Programm

- 14.00 Einführung**  
*Dr. Frank Heuberger, Beauftragter für europäische Angelegenheiten des BBE*
- 14.15 Impulsbeitrag: Chancen für Partizipation in Europa nach dem Lissabon-Vertrag**  
Ergebnisse des „OPEN DIALOGUE BETWEEN INSTITUTIONS AND CITIZENS“  
*Dr. Alexander Balthasar, Österreichisches Institut für europäische Rechtspolitik*
- 14.45 Stärkung der partizipativen Demokratie in Europa durch Artikel 11 EUV?:**  
Impulse der Arbeitsgruppe 9 des BBE „Engagement und Partizipation in Europa“  
*Dr. Jeannette Behringer, LpB Baden-Württemberg/Fachstelle Gesellschaft & Ethik Zürich, Sprecherin der AG 9*  
*Prof. Dr. Ute Kötter, Hochschule für angewandte Wissenschaften München, Mitglied AG 9*
- 14.45 Stärkung der Partizipation in Europa: Vorschläge zur Umsetzung von Art. 11 EUV**  
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: *Prof. Dr. Bernd Schlüter, EWSA/BAGFW*  
- EU-Förderprogramme:  
*Christine Wingert, Kontaktstelle Deutschland Europa für BürgerInnen*  
- Europäische Netzwerke:  
*Bernd Hüttemann, Europäische Bewegung Deutschland*
- 16.30 Diskussion: Partizipative Demokratie in der EU und die Rolle nationaler Zivilgesellschaften**
- 17.30 Resümee und Ausblick: Dirk Jarré, FH Joanneum Graz**

## Einführung

*Dr. Frank Heuberger, Beauftragter für europäische Angelegenheiten des BBE*

Anfang August 2012 erschien in der FAZ der Beitrag „Einspruch gegen die Fassadendemokratie“<sup>1</sup>. Peter Bofinger, Jürgen Habermas und Julian Nida-Rümelin plädieren darin für einen Kurswechsel der Bundesregierung in der Europa-Politik. Ihre Kernaussage ist, dass die Nationalstaaten ihre Souveränität perspektivisch in zunehmendem Maße an die europäische Ebene abtreten werden müssen, eine europäische Ebene allerdings, die sich stärker und dringlich demokratisieren muss. Für diese geforderte Neuausrichtung gibt es verschiedene Gründe, historische und im engeren Sinne währungspolitische. Im Vordergrund steht aber vor allem die mit Sorge beobachtete „Verschiebung der Gewichte zwischen Politik und Markt, die sich in der Folge der neoliberalen Selbstentmächtigung der Politik bis heute fortsetzt. [...] Während sich die Politik den Marktimperativen unterwirft und die Zunahme sozialer Ungleichheit in Kauf nimmt, entziehen sich [die] systemischen Mechanismen (des Marktes) zunehmend der intentionalen Einwirkung demokratisch gesetzten Rechts.“

Diese als dramatisch eingeschätzte Entwicklung könne nur durch eine Rückgewinnung politischer Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene umgekehrt werden. Die Alternative zur gegenwärtigen Politik heißt also: „institutionelle Absicherung einer gemeinsamen Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik im Euroraum mit dem weitergehenden Ziel, die verlorene Handlungsfähigkeit der Politik gegenüber den Imperativen des Marktes auf transnationaler Ebene wiederzugewinnen.“ Daran hängen das Versprechen eines „sozialen Europas“ und die Chance der Rückkehr zu einer „sozialstaatlichen Bürgerdemokratie“. Als ersten Schritt auf diesem Weg solle Deutschland als größtes „Geberland“ die Initiative zur Einberufung eines Verfassungskonvents ergreifen, dem es insbesondere um eine Strategie der Vertragsänderung im Hinblick auf klare verfassungspolitische Vorstellungen von einer supranationalen Demokratie gehen sollte. Soweit der FAZ-Artikel.

Was hat das mit dem Lissabon-Vertrag und unserer heutigen Veranstaltung zu tun? Beim Einspruch gegen die „Fassadendemokratie“ geht es um mehr demokratische Beteiligung, um eine stärkere Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungen der Union, die das Schicksal aller Unionsbürger auf lange Zeit bestimmen werden. Es geht also genau um das Thema, das auch uns unter den Nägeln brennt, wenn wir über Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft bei der Ausgestaltung einer partizipativen Demokratie in Europa sprechen.

Bisher wurde das Demokratiedefizit der EU vor allem auf zwei Ebenen diskutiert:

---

<sup>1</sup> FAZ vom 03.08.2012, Feuilleton.

- I. Demokratiedefizit des EU-Institutionengefüges, dem es an demokratischer Legitimation mangle, und
- II. Demokratiedefizit als Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit.

Gerade hier könnten uns der Lissabon-Vertrag und insbesondere der heute zu diskutierende und in seinen Konsequenzen zu bedenkende Artikel 11 helfen. Denn der Lissabon-Vertrag stärkt sowohl die Rolle des Europäischen Parlaments und ermöglicht zugleich die Einbringung nationaler Parlamente in den europäischen Gesetzgebungsprozess. Dazu kommt das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative, das auch dazu beitragen könnte, ein Stück europäischer Öffentlichkeit zu schaffen und uns zu „gefühlten Bürgern Europas“ zu machen. Allerdings wird es bei der Beteiligung der europäischen Zivilgesellschaft(en) an der Lösung entscheidender Fragen der europäischen Integration – namentlich der Sozialpolitiken – mit darauf ankommen, nicht nur einen – wie auch immer noch im Einzelnen zu definierenden - Dialog mit den Organen der Union zu führen, sondern auch die Frage zu klären, „ob sich deliberative Politik als ein Medium für die Übertragung nationalstaatlicher Legitimationspotentiale auf Entscheidungsprozesse jenseits nationaler Grenzen eignet“. An ihrer Beantwortung hängt letztlich der Verbindlichkeitscharakter zivilgesellschaftlicher Dialoge mit der EU und damit ihrer Sinnhaftigkeit schlechthin.

Das BBE setzt sich sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene für die Entwicklung einer partizipativen Demokratie ein. Die AG 9 „Engagement und Partizipation in Europa“ widmet sich seit ihrer Gründung im Jahr 2010 diesem Thema, und hat mit der Einsetzung der Unterarbeitsgruppe „Partizipation“ einen eigenen Beitrag zur Ausführungsgestaltung des Artikel 11 EUV geleistet. Auf internationaler Ebene hat sich das BBE im Europäischen Jahr der Freiwilligentätigkeit 2011 an der Erarbeitung der *Policy Agenda on Volunteering in Europe P.A.V.E.* beteiligt. Das in einem dialogorientierten Forumsprozess von Vertretern der europäischen Zivilgesellschaft verabschiedete Policy Paper stieß trotz seiner Qualität nur auf relativ geringe Resonanz bei der EU-Kommission; ein weiterer Beweis für die noch bestehenden Schwierigkeiten eines offenen und kontinuierlichen Dialogs zwischen organisierter Zivilgesellschaft und den Organen der EU.

Das BBE ist zudem Mitbegründer des *European Network for National Civil Society Associations* (ENNA), das bereits 22 europäische bereichsübergreifende Netzwerke und Verbände der Zivilgesellschaften umfasst. Mit ENNA engagiert sich das BBE in der Alliance für das *Europäische Jahr für Bürgerinnen und Bürger 2013* und hat hier das Thema Partizipation mit auf die Agenda für dieses Jahr gesetzt. Die Alliance begrüßt die in der Initiativstellungnahme des EWSA „Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 des Vertrags von Lissabon“ (14. November 2012) vorgetragenen Vorschläge zur „Erweiterung und Stärkung der Strukturen für den Dialog mit der Zivilgesellschaft

auf europäischer, aber auch auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene“. Die in Teilen sehr ausdifferenzierten Forderungen bedürfen jedoch dringend der Diskussion in den nationalen Zivilgesellschaften, wie überhaupt die sich mit dem Artikel 11 EUV eröffnenden Chancen nicht nur als Bringschuld der Organe der EU verstanden werden sollten, sondern als Aufgabe ebenso an uns gerichtet sind, den zivilen Dialog voranzutreiben und in verbindliche Strukturen zu überführen.

Die AG9 des BBE sieht sich dieser Aufgabe weiterhin verpflichtet und wird auch über das Europäische Jahr der Bürgerinnen und Bürger hinaus dem Thema „Schaffung eines strukturierten Rahmens für den Dialog nationaler Zivilgesellschaften mit der Politik“ ihre besondere Aufmerksamkeit widmen.

## Impulsbeitrag: Chancen für Partizipation in Europa nach dem Lissabon-Vertrag

Ergebnisse des „OPEN DIALOGUE BETWEEN INSTITUTIONS AND CITIZENS“

*Dr. Alexander Balthasar, Österreichisches Institut für europäische Rechtspolitik*

Das Österreichische Institut für Europäische Rechtspolitik ist ein unabhängiges Forschungsinstitut für Rechtspolitik in Salzburg und Wien, das seit 1989 für Forschung im Dienste der Rechte der Bürger in Österreich und Europa steht. Seit einigen Jahren beschäftigt sich das Institut auch intensiv mit den Fragen d

es zivilen Dialoges in Europa, insbesondere mit der Bedeutung und Umsetzung von Art. 11 des Lissabon-Vertrags. In Zusammenarbeit mit dem *Centre for European Policy Studies* (CEPS) und der Donau-Universität Krems organisierte das Institut zwischen Oktober 2011 und März 2012 eine hochrangig besetzte Workshopreihe „Open Dialogue between Institutions and Citizens“<sup>1</sup> mit dem Ziel, Stakeholder und Interessengruppen zu identifizieren und Handlungsvorschläge für ihre Einbeziehung in einen fortlaufenden, systematischen Dialog mit der EU zu erarbeiten.

Im Fokus stand dabei Absatz 2 des Partizipationsartikels 11: „Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.“ Unter den wenigen Kernverfügungen des europäischen Primärrechts gibt es wohl kaum eine ambivalentere<sup>2</sup>. Schon auf den ersten Blick erscheinen Inhalt und Absicht des Absatzes wenig selbsterklärend: Sind alle Institutionen der EU (nach Art. 13 EUV) gleichermaßen angesprochen? Was genau ist unter den Begriffen „repräsentative Verbände“ und „Zivilgesellschaft“ zu verstehen: Sind sie mehr oder weniger als Synonym verwendet, oder ist „Zivilgesellschaft“ der weitere Begriff ohne die Bedingung der Repräsentativität? Besteht ein Mehrwert des hier beschriebenen Dialogs gegenüber der repräsentativen Demokratie (Art. 10 EUV)?

Um zu einem besseren inhaltlichen Verständnis der Artikels 11 zu gelangen gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass dieser Artikel weder der einzige noch der erste ist, der im europäi-

---

<sup>1</sup> Die Ergebnisse der Workshopreihe wurden Anfang 2013 vom Neuen Wissenschaftlichen Verlag (NWV) publiziert: Pichler/Balthasar (Hg.): *Open Dialogue between EU Institutions and Citizens: Chances and Challenges*, Wien.

<sup>2</sup> Vgl. Joana Mendes, *Participation and the role of law after Lisbon: A legal view on Art. 11 TEU*, *Common Market Law Review* 2011, 1849 ff: “This provision can be easily criticized for being rhetorical more than having a normative prescriptive content. It does not display a systematic and coherent set of norms, and it leaves the impression of a ‘shopping list’ ion which the participatory traits of current EU governance were included”.

schen Primärrecht die Begriffe „Zivilgesellschaft“ und „Dialog“ beinhaltet<sup>3</sup>. Im Gegensatz zu früheren Artikeln (z.B. Art. 257 EUV nach dem Vertrag von Nizza zum EWSA) wird der Begriff der Zivilgesellschaft in seinem Verständnis hier jedoch nicht mehr auf die „organisierte“ Zivilgesellschaft bzw. einzelne Interessensbereiche des Sozialen und des Wirtschafts- und Arbeitslebens reduziert. Artikel 11 EUV kann daher als übergreifender Artikel verstanden werden, der alle Verfügungen früherer Verträge etwa zum Sozialen Dialog oder zum EWSA zusammenführt und einen Rahmen für zukünftige Dialogformen auf EU-Ebene bietet.

Hinsichtlich seiner Absicht und Zielsetzung ist der Absatz im Zusammenhang mit den Werten der EU, insbesondere der Demokratie (Art. 2 EUV), sowie im Kontext der Prinzipien einer partizipativen Demokratie seines „Vorgängerartikels“ im Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa zu lesen. Aus dieser Perspektive erscheint es plausibel, den Bezug von Artikel 11 EUV zu jenen EU-Institutionen zu ziehen, die sich unmittelbar für das Funktionieren der Demokratie in der EU verantwortlich zeichnen: Europäisches Parlament, Kommission und Rat. Da Artikel 11 (2) als Dialogpartner damit die zentralen EU-Institutionen auf der einen und Mitglieder einer Zivilgesellschaft auf der anderen Seite benennt, mag sich der Gedanke aufdrängen, die grundlegende Absicht dieser Verfügung sei weniger die Überwindung des europäischen Demokratiedefizits im Sinne einer Ergänzung traditioneller Instrumente der repräsentativen Demokratie (Art. 10 EUV), sondern vielmehr die Umgehung umständlicher Entscheidungsverfahren insbesondere mit den EU-Mitgliedstaaten und ihren Institutionen sowie mit den bereits etablierten beratenden Institutionen *Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss* und *Ausschuss der Regionen*.

Was damit auf den ersten Blick als Hebel für die Stärkung einer unitaristischen Europäischen Union aussieht, könnte auf den zweiten Blick eine Schwäche der EU kennzeichnen: Sind die repräsentativen Verbände und die Zivilgesellschaft bereits stark genug, um mit den EU-Institutionen auf Augenhöhe zu verhandeln? Und wie repräsentativ können und wollen zivilgesellschaftliche Organisationsformen sein, insbesondere im Vergleich mit einzelnen Bürgerinnen und Bürgern? Unzweifelhaft würde dies den Absichten der Autorinnen und Autoren des Verfassungsvertrages entgegenstehen, nämlich durch Instrumente der partizipativen Demokratie Wege zu finden, dem Demokratiedefizit der EU entgegenzuwirken. Auf europäischer Ebene besteht daher sicher auch heute noch Konsens, dass Bürgerinnen und Bürger für europäische Themen begeistert und an ihnen beteiligt werden müssen. Fraglich ist jedoch, ob es auch heute noch Konsens ist, dass Art. 11 (2) angemessene Verfahren bietet, die europäische Bürgerschaft strukturell einzubeziehen.

---

<sup>3</sup> Für eine Übersicht vgl.: Pichler/Balthasar (Hg.): *Open Dialogue between EU Institutions and Citizens: Chances and Challenges*, Wien 2013, 18f.

Vor dem Hintergrund dieser Vorüberlegungen haben die Befragung hunderter zivilgesellschaftlicher Gruppen durch das Österreichische Institut für europäische Rechtspolitik und die Workshopreihe mit Brüsseler Akteuren Erkenntnisse geliefert, die abschließend skizziert werden und die weitere Debatte anregen sollen. Dabei zeigt zunächst schon der Umstand, dass ein relativ kleines Forschungsinstitut außerhalb Brüssels in der Lage war, eine solch große Anzahl hochrangiger Impulsgeber und Teilnehmer zu versammeln, dass das Thema an sich für Institutionen und Zivilgesellschaft gleichermaßen hochattraktiv erschien. Zugleich deutet die Diskrepanz zwischen diesem Interesse und der anderweitig relativ geringen Resonanz und Öffentlichkeit der Debatte um Artikel 11 EUV darauf hin, dass es insbesondere an Ressourcen zu mangeln scheint, Formate des zivilen Dialogs aufzugreifen und umzusetzen.

Zu den wichtigen spezifischen Beobachtungen des Dialogverlaufs der Workshopreihe zählt, dass innerhalb der teilnehmenden Institutionen keine einheitlichen Vorstellungen von Dialogverfahren und -kompetenzen bestehen: Die EU-Kommission pflegt in ihren verschiedenen Generaldirektionen ganz unterschiedliche Strategien und Instrumente; das Europäische Parlament müht sich, die Kompetenzen von Ombudsmann und Petitionsausschuss zu trennen; und der Rat stellt in dieser Frage zweifelsfrei die komplexeste Institution dar, in der weder der Adressat zwischen Ratssekretariat in Brüssel oder Präsidentschaftsverwaltung eindeutig zu bestimmen noch die Beteiligung der Institutionen der Mitgliedstaaten geklärt ist.

Auf Seiten der Zivilgesellschaft erscheint zunächst die Frage der Repräsentativität die entscheidende zu sein. Dieses Problem kann unter verschiedenen Aspekten diskutiert werden. Dabei ist es zum einen unmöglich für die Institutionen, die demokratische Legitimierung einer von einer zivilgesellschaftlichen Organisation benannten Person nachzuvollziehen. Auch ist es extrem schwierig, das tatsächliche Gewicht eines vertretenen Anliegens von der Zahl der Mitglieder und dem Organisationsgrad einer Organisation abzuleiten. Legt man ansonsten weniger die Quantität der Mitglieder einer Organisation als vielmehr die Qualität des Arguments als Legitimierungsgrundlage an, müssen die Institutionen bereits am Beginn eines Dialogprozesses als Qualitätsprüfer in Erscheinung treten – ein offensichtlich für Missbrauch anfälliges Verfahren. Interessanterweise wurde diese Frage im Workshopprozess weniger von den Institutionen als vielmehr von den Organisationen der Zivilgesellschaft angesprochen, die sich offensichtlich unter großem Konkurrenzdruck sehen.

Zahlreiche Empfehlungen der Workshops versuchen, zu diesen Fragen Lösungswege aufzuzeigen<sup>4</sup>. Offensichtlich wurde der Bedarf einer erweiterten *bottom-up*-Koordinierung zivilgesellschaftlicher Organisationen vor dem Eintritt in Dialogverfahren mit politischen Entschei-

---

<sup>4</sup> Sie sind in der o.g. Publikation zusammengefasst: Pichler/Balthasar (Hg.): Open Dialogue between EU Institutions and Citizens: Chances and Challenges, Wien 2013.

dungsträgern. Diesen Transfer von Themen und Diskursen von Brüssel in die Mitgliedstaaten und Regionen/Kommunen zu organisieren bzw. zu unterstützen sollte aber in geteilter Verantwortung zwischen Brüsseler Institutionen und europäischer Zivilgesellschaft stehen.

*Last but not least* ist hervorzuheben, dass ein solcher Prozess Zeit braucht und Geduld aller Beteiligten benötigt. Diese Feststellung soll aber nicht zur Empfehlung verführen, wichtige Reformen und Fortschritte zu mehr Partizipation zu verschieben. Im Gegenteil sollte das Credo lauten, das konstitutionelle Leitbild von Artikel 11 mit Umsicht und Schritt für Schritt umzusetzen.

## Stärkung der partizipativen Demokratie in Europa durch Artikel 11 EUV?

### Impulse der BBE-Arbeitsgruppe 9 „Engagement und Partizipation in Europa“

*Dr. Jeannette Behringer, LpB Baden-Württemberg/Fachstelle Gesellschaft & Ethik Zürich, Sprecherin der AG 9*

*Prof. Dr. Ute Kötter, Hochschule für angewandte Wissenschaften München, Mitglied AG 9*

Innerhalb des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement hat sich die Arbeitsgruppe 9 des BBE „Engagement und Partizipation in Europa“ federführend mit der Frage der Bedeutung und Umsetzung von Art. 11 Abs. 1-3 EUV beschäftigt und dazu 2010 eine Unterarbeitsgruppe „Partizipation“ (UAG)<sup>1</sup> eingerichtet. Auf die Befassung mit Art. 11 Abs. 4 EUV wurde verzichtet, da zu diesem Zeitpunkt bereits fortgeschrittene Umsetzungsbemühungen im Gang waren: Die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative<sup>2</sup>, die die Voraussetzungen und das Verfahren der europäischen Bürgerinitiative regelt, ist am 1. April 2012 in Kraft getreten. Mit der Einführung der europäischen Bürgerinitiative waren große Hoffnungen auf eine Fortentwicklung der partizipativen Demokratie auf europäischer Ebene verbunden. Seither wurde bereits eine Vielzahl von Initiativen lanciert. Allerdings werden zunehmend kritische Stimmen laut, die in der europäischen Bürgerinitiative weniger ein Instrument direkter Demokratie denn ein bloßes Recht auf „Agenda-Setting“<sup>3</sup> sehen.

Während Absatz 4 als Ausdrucksform der direkten Mitwirkung gelten kann, befassen sich die Absätze 1-3 Art. 11 EUV mit dialogischen Ansätzen. Es ist zunächst zentral, sich mit Fragen der Definition und Abgrenzung von Begrifflichkeiten zu stellen, bevor konkrete Umsetzungsvorschläge erarbeitet werden können. Diesem Anliegen widmen sich bereits laufende Diskussionen in Form von Arbeitspapieren, der Diskussion in Gremien sowie Fachveranstaltungen. Artikel 11 und die Umsetzung der Absätze 1 – 3 wirft allerdings auch grundsätzliche Fragen auf. Bevor diese formuliert werden, hier nochmals die Absätze 1- 3 im Wortlaut:

---

<sup>1</sup> Teilnehmende der Unterarbeitsgruppe waren: Dr. Jeannette Behringer, Dirk Jarré, Prof. Dr. Ute Kötter sowie Elke Tippelmann.

<sup>2</sup> Amtsblatt der Europäischen Union vom 11.3.2011, L 65/1.

<sup>3</sup> Bernhard, Laurent (2012): Direkte Demokratie wagen? Eine Bestandsaufnahme der Chancen und Gefahren. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Jg. 25, Heft 4, S. 47-54; Langer, Lorenz/Müller, Andreas Th. (2013): *Ius cogens* und die Werte der Union. Schranken direktdemokratischer Partizipation in der EU und in der Schweiz. In: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Band 61. S. 229-292.

- (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 Handels der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch“.

Art. 11 EUV wurde mit dem Vertrag von Lissabon in den Vertrag über die Europäische Union (EUV) eingefügt. Er übernimmt im wesentlichen Vorarbeiten aus dem Vertrag über eine Verfassung für Europa von 2004, der im Ratifizierungsverfahren gescheitert war. Die Einführung von Elementen partizipativer und direkter Demokratie sollte dazu beitragen, das seit langem konstatierte Demokratiedefizit der Europäischen Union auszugleichen<sup>4</sup>. Während die europäische Bürgerinitiative zunehmende öffentliche, politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit genießt, sind die in Art. 11 Absatz 1 – 3 EUV geregelten Elemente partizipativer Demokratie auch fast vier Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 in der (nationalen) europäischen Öffentlichkeit wenig bekannt. Die Diskussion um die Umsetzung des Art. 11 Abs. 1 – 3 EUV beschränkte sich auf Akteure der Europäischen Union sowie der organisierten Zivilgesellschaft: Stellungnahmen veröffentlichten das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, die Europäische Kommission, aber auch verschiedene Nichtregierungsorganisationen und ihre Netzwerke (wie das Comité européen des associations d'intérêt général (CEDAG), das European Network of National Associations (ENNA), die Europäische Bewegung und die Social Platform).

Die Stellungnahmen machen deutlich, dass die Einführung von Elementen partizipativer Demokratie Fragen grundsätzlicher Art aufwirft. Aus der Sicht der UAG ist es daher dringend notwendig, auch auf der nationalen Ebene in einen Diskurs über die Fragen der Ausgestaltung des zukünftigen demokratischen Miteinanders im politischen Mehrebenensystem der Europäischen Union einzusteigen. Dies sind vor allem die folgenden Fragen:

- Welches Demokratiemodell wird zugrunde gelegt, wenn auf europäischer Ebene von partizipativer Demokratie gesprochen wird?
- In welchem Verhältnis stehen die Ansätze partizipativer Demokratie des Art. 11 EUV zu den Grundsätzen der demokratischen Gleichheit (Art. 9 EUV) und der repräsentativen Demokratie (Art. 10 EUV), auf denen die Arbeitsweise der Union beruht?

---

<sup>4</sup> Vgl. Sohns, Fabian (2010). Behebt der Vertrag von Lissabon das Demokratiedefizit der Europäischen Union? Norderstedt.

Gemäß Art. 2 EUV zählt die Demokratie zu den Werten, auf die sich die Union gründet. Den Rahmen für die Konkretisierung des Demokratieprinzips steckt der Vertrag über die Europäische Union unter dem zweiten Titel „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ ab. Wesentliche Elemente des Demokratieprinzips sind danach die Unionsbürgerschaft und die Gleichheit aller Unionsbürger (Art. 9 EUV), die repräsentative Demokratie als Grundlage der Arbeitsweise der Europäischen Union durch die parlamentarische Repräsentation der BürgerInnen im Europaparlament und die Vertretung der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat (Art. 10 Absätze 1 und 2 EUV), die Mitwirkung der politischen Parteien auf europäischer Ebene (Art. 10 Absatz 4 EUV), aber auch die Beteiligung der nationalen Parlamente (Art. 12 EUV). Der zweite Titel des EUV enthält aber auch über die repräsentative Demokratie hinausgehende Elemente partizipativer Demokratie. So sichert Art. 10 Absatz 3 EUV allen BürgerInnen und Bürgern das Recht<sup>5</sup> zu, am demokratischen Leben in der EU teilzunehmen. Entscheidungen müssen so offen und bürgernah wie möglich getroffen werden (Art. 10 Absatz 3 Satz 2 EUV). Art. 11 EUV regelt Formen und Verfahren partizipativer und direkter Demokratie in der Europäischen Union.

Die konkrete Bedeutung des Demokratieprinzips für die Europäische Union und das Verhältnis repräsentativer und partizipativer Elemente des Demokratieprinzips sind jedoch politik- und rechtswissenschaftlich, aber vor allem auch politisch ungeklärt und umstritten. Seit langem wird mit unterschiedlichen Begründungen ein Demokratiedefizit der Europäischen Union konstatiert: Während die herrschende Meinung in der europarechtlichen Literatur in Deutschland sich dabei auf die vom Bundesverfassungsgericht wiederholt als Staatenverbund gekennzeichnete Rechtsnatur der Europäischen Union, die fehlende Gleichheit der BürgerInnen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, die beschränkten Kompetenzen des Europäischen Parlaments, die nur indirekte Kontrolle des Rates und der Kommission durch die nationalen Parlamente beruft, kritisieren NGOs neben dem Fehlen einer direkten Kontrolle der Institutionen der Europäischen Union durch die BürgerInnen auch mangelnde Kontrollmöglichkeiten der Legislative über die Exekutive und vor allem materielle Demokratiedefizite im Sinne fehlender Strukturen zur Überwindung gesellschaftlicher Ungleichheit.<sup>6</sup>

Die Einführung der Elemente partizipativer und direkter Demokratie durch Art. 11 EUV wirft in diesem unübersichtlichen Feld nun neue Fragen auf. Weitgehende Übereinstimmung in den Diskussionsbeiträgen besteht nur dahingehend, dass die „partizipative Demokratie“ die „repräsentative Demokratie“ ergänzen soll. Die in Art. 11 EUV genannten Entwicklungen werden kritisch eher als eine Erweiterung des Konsultationsregimes der Europäischen Kom-

<sup>5</sup> Dabei ist in der juristischen Literatur strittig, ob es sich um ein individuell einklagbares, ein sog. subjektiv-öffentliches Recht, handelt.

<sup>6</sup> Vgl. Oberndorfer, Lukas (2006): Demos, wo bist Du? In: Attac (Hg.), Das kritische EU-Buch – Warum wir ein anderes Europa brauchen. Wien 2006. S. 40 ff. (41 ff.).

mission um einen weiteren „zivilen Dialog“ betrachtet denn als ein Baustein einer partizipativen Demokratie<sup>7</sup>. Die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen partizipativer und repräsentativer Demokratie muss angesichts der unterschiedlichen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und der besonderen Rechtsnatur der Europäischen Union unionspezifisch sein. Dies öffnet ein breites Spektrum von Gestaltungsmöglichkeiten, die von einer bloßen Erweiterung des bestehenden Konsultationsregimes der Europäischen Kommission um den Dialog mit der Zivilgesellschaft bis zum Einstieg in die partizipative Demokratie als Staats- und Regierungsform der Europäischen Union reichen. Doch es bleibt unklar, welche Akteure den Dialog um die Gestaltung der europäischen Demokratie führen – und auch, an welchen Orten dies in transparenter Weise geschehen kann.

Art. 11 EUV sollte, wie bereits ausgeführt, angesichts zunehmender EU-Müdigkeit ein weiteres Element demokratischer Legitimation in den EU-Vertrag einführen. Dies setzt allerdings für die BürgerInnen im doppelten Sinne tatsächlich wahrnehmbare Möglichkeiten der Mitgestaltung der europäischen Politik durch die Zivilgesellschaft voraus. Damit sind wir bei der zweiten Frage: Welche Zivilgesellschaft ist gemeint, mit der der Dialog zu suchen ist? Offensichtlich wird der Zivilgesellschaft eine Demokratie fördernde Rolle im Hinblick auf die Entwicklung einer partizipativen Demokratie zugeschrieben. Dieses normative Verständnis setzt allerdings eine Zivilgesellschaft als Ort und Handlungslogik voraus, in der entsprechende demokratieförderliche Werte, gesellschaftliche Bedingungen und Orientierungen vorhanden sind und auch verhandelt werden können und sollen.

Wer ist diese „Zivilgesellschaft“? Bei der Betrachtung der Absätze 1-3 in Bezug auf Akteure der Zivilgesellschaft ist von „Bürgerinnen und Bürgern“, von „repräsentativen Verbänden“, der „Zivilgesellschaft“ sowie von „Betroffenen“ die Rede. Dieser breit angelegten Beschreibung ist zu entnehmen, dass grundsätzlich der Dialog mit organisierten wie nicht-organisierten Interessen zu suchen ist. In weitergehenden Überlegungen bezüglich der Umsetzung wird dieser Vielfalt jedoch nicht ausreichend Rechnung getragen, denn in der weiteren Umsetzung wird häufig ausschließlich von organisierten Interessen, meist in Form von Verbänden, gesprochen. Dass der Begriff von Zivilgesellschaft, den die EU benützt, nicht einheitlich ist, wird als problematisch betrachtet<sup>8</sup>. An dieser Stelle ist die Frage zu stellen, welche Verbände „repräsentativ“ sind, wesentlich. Dazu liegen Erläuterungen vor<sup>9</sup>, jedoch sind allgemein akzeptierte Kriterien noch zu bestimmen, an denen sich Repräsentativität bemes-

---

<sup>7</sup> Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (2011): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Frankfurt/New York.

<sup>8</sup> Freise, Matthias (2008): Was meint Brüssel eigentlich, wenn von Zivilgesellschaft die Rede ist? In: Forschungsjournal NSB, Jg. 21, 2/2008, S. 16-28.

<sup>9</sup> Vgl. zum Beispiel hierzu die Überlegungen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses EWSA sowie von Dirk Jarré.

sen lässt. Ein Kriterium, auf die das Bundesverfassungsgericht 2009 verweisen hat, ist das der „gesellschaftlichen Relevanz“ (vgl. hierzu das Papier der UAG im Anhang). Die Europäische Bewegung verweist auf das Kriterium eines auf ein „europäisches Gesamtwohl“ gerichteten Interesse. Jedoch scheinen neben den Kriterien der Gemeinwohlorientierung und der europäischen Relevanz der Verbände Fragen der innerverbandlichen Demokratie sowie der Responsivität des Verbandes mit Nicht-Mitgliedern eine noch zu wenig bearbeitete Frage sein. Demzufolge hängt die Beantwortung nach dem Inhalt des Begriffs „repräsentativ“ wesentlich auch davon ab, wie das Verhältnis der Zivilgesellschaft zu zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie der Organisationen zu Bürgerinnen und Bürgern in demokratietheoretischer Hinsicht betrachtet wird. Geht es hier um die Bewertung allein entlang der Mitgliederzahl? Geht es um die Bewertung innerorganisatorischer Demokratie? Oder geht es um eine Bewertung der Ziele der jeweiligen Assoziation im Hinblick auf ihren Beitrag zur Qualität der partizipativen Demokratie der europäischen Union?

### **Erste Überlegungen zur Interpretation von Art. 11 Abs. 1 – 3 EUV**

Organe der Union sind nach Art. 13 Absatz 1 Satz 2 EUV das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Europäische Kommission, der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof. Laut Art. 13 Abs. 4 EUV werden das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission von einem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie einem Ausschuss der Regionen unterstützt, die beratende Aufgaben wahrnehmen, die allerdings nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht zu den Organen der Europäischen Union zählen. Das Gesetz räumt mit dem Verweis auf die Organe der Europäischen Union dem Dialog mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Legislative und der Exekutive, aber auch der Judikative den gleichen Stellenwert ein. Dies ist vor dem Hintergrund zunehmender Forderungen nach Offenlegung interner Beratungsprozesse z.B. auch der Europäischen Zentralbank, nicht ohne Bedeutung.

**Partner des Dialogs** sind nach Art. 11 Abs. 1 EUV die Bürgerinnen und Bürger und die repräsentativen Verbände. Art. 11 Absatz 1 EUV bezieht damit sowohl organisierte Interessen (repräsentative Verbände), als auch nicht-organisierte Interessen (Bürgerinnen und Bürger) in den Dialog mit der Zivilgesellschaft ein. Klärungsbedürftig ist dabei vor allem der unbestimmte Rechtsbegriff der repräsentativen Verbände, aber auch, ob Bürgerinnen und Bürger nur die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger im Sinne des Art. 9 Satz 2 EUV, also diejenigen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, oder darüber hinausgehend auch Angehörige von Drittstaaten mit Aufenthaltsrecht in der Europäischen Union sind.

Die Rahmenbedingungen der öffentlichen Bekanntgabe und des Austausches von Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union werden durch die Organe bestimmt, denn sie

„geben“ den Bürgerinnen und Bürgern „in geeigneter Weise die Möglichkeit“ dazu. Damit definieren die Organe das Angebot eines wie auch immer gearteten Austauschs von Meinungen. Ein inhaltliches Initiativrecht der Zivilgesellschaft besteht zunächst nicht. Die öffentlich Bekanntgabe und der Austausch von Ansichten hat nur eine sehr schwache partizipative Qualität. Die Veröffentlichung von Meinungen und ihr Austausch besitzt nicht die Kraft einer gemeinsamen Beratschlagung, also keine deliberative Qualität mit dem Ziel, eine Ergebnisposition zu erarbeiten, in die die besten Argumente einfließen und die im Anschluss als Teil einer politischen Entscheidungsfindung zu betrachten ist. Art. 11 Absatz 1 EUV definiert damit zwar die Möglichkeit eines öffentlichen europäischen Kommunikationsraumes, klärt jedoch nicht, in welcher Weise und mit welcher Verbindlichkeit Impulse gegeben und Entscheidungen mitgestaltet werden können.

Absatz 2 widmet sich der **Qualität des Dialogs** der Organe mit der Zivilgesellschaft als einem wichtigen Teilbestand partizipativer Demokratie. Die Qualität eines Verfahrens beeinflusst nicht nur die Qualität und die Legitimation der Ergebnisse, sondern sie entscheidet auch über den Zugang zu Gestaltungsmacht, wie Forschungen zu Procedural Justice und zur Qualität deliberativer Prozesse ausweisen<sup>10</sup>. Demzufolge ist es notwendig, die Begriffe „Dialog“, „offen“, „transparent“ und „regelmäßig“ zu definieren und einzugrenzen:

- **Offenheit** beinhaltet zunächst die Ergebnisoffenheit. Das bedeutet, dass der zu diskutierende Gegenstand in seiner Gestaltung grundsätzlich jedes Ergebnis annehmen kann. Offenheit meint auch eine Inhaltsoffenheit dergestalt, dass eine gemeinsame Festlegung des Themas und der Agenda möglich ist. Zugangsoffenheit ist zentral für die Möglichkeit, die eigene Stimme überhaupt einbringen zu können. Dabei reicht es nicht aus, die „Offenheit“ eines Dialogs zu „verkünden“, sondern erwartet wird ein aktiver Beitrag dazu, dass der angebotene Zugang auch wahrgenommen werden kann. Das häufig zu beobachtende Angebot von „Online-Dialogen“ auf europäischer Ebene reicht unseres Erachtens nicht aus. Eine so beschriebene Offenheit achtet zudem auf die Neutralität der Dialogmoderation.
- **Transparenz** betrifft zum einen Prozesstransparenz: Was sind Interessen und Motivationen der Akteurinnen und Akteure, einen Dialog zu initiieren? Wie wird der Prozess finanziert? Eine Inhaltstransparenz bezieht sich auf eine frühzeitige Information darüber, welche Reichweite das Verfahren besitzt, und in welcher Form die Ergebnisse vorliegen und verwendet werden. Diese schließt ebenso Vorkehrungen ein, wie die informiert werden, die nicht am Dialog beteiligt sind bzw. sein konnten.

---

<sup>10</sup> Vgl. hierzu umfangreiche Forschung von Tom Tyler, z.B. Lind, Allan E./Tyler, Tom R. (1988): The Social Psychology of Procedural Justice. New York sowie Behringer, Jeannette (2002): Legitimität durch Verfahren? Bedingungen semi-konventioneller Partizipation. Regensburg.

- **Regelmäßigkeit** zielt ab auf den Aufbau von neuen Gewohnheitsstrukturen und entsprechenden Erwartungshaltungen. Dialoge sollen keine einmalige und keine zufällige Angelegenheit sein, sondern sie sollen neue formelle Strukturen und Regelungen nach sich ziehen. Nur so entstehen stabile Kompetenzen und Erwartungshaltungen auf Seiten aller Beteiligten, die zu einer Professionalisierung von Dialogen beitragen.

Weitere Qualitätskriterien, die in Absatz 2 nicht erwähnt sind, jedoch in der weiteren Ausgestaltung aus demokratietheoretischen Erwägungen eine Rolle spielen sollten, sind Fairness, Effizienz und Effektivität. **Faire** Prozesse sind solche Prozesse, die den Beteiligten eine reale Chance auf Beteiligung ermöglichen (z.B. durch geeignete Kommunikation, die Bereitstellung von Ressourcen, die Wahl geeigneter Orte). **Effizienz** berücksichtigt die Balance zwischen zeitlichen und finanziellen Ressourcen aller Beteiligten. **Effektivität** strebt eine Wirksamkeit der Prozesse an, die mindestens in der weiteren Diskussion der Ergebnisse durch entsprechende Gremien sowie der entsprechenden Kommunikation liegt. Vor dem Hintergrund bereits bestehender Dialoginstrumente stellt sich angesichts der eingeforderten Qualität die Frage, inwieweit diese Qualitätsansprüche in bereits praktizierten Anhörungsverfahren, beratenden Foren, Formen des „strukturierten Dialogs“, in gemischten beratenden Ausschüssen, in der „Bürger-Agora“ des Europäischen Parlaments oder bei Petitionsverfahren berücksichtigt werden. Absatz 2 stellt unseres Erachtens auch einen Anlass dar, die partizipative Qualität bereits bestehender Formate zu überprüfen.

Die Erwähnung der Form des Dialogs verweist auf eine Ausdehnung der bisherigen Instrumente des „sozialen Dialogs“ um „zivile Dialoge“. Vor dem Hintergrund der angestrebten partizipativen Demokratie ist es wichtig, die Qualität des Dialogs genauer zu definieren. Es ist nicht ausreichend, unter Dialog lediglich eine Konsultation mit rein „informativem Charakter“ zu verstehen, sondern um einen Dialogprozess mit „Beteiligungsanspruch“, dessen Ergebnisse Teil des europäischen Meinungsbildungs- und Agenda-Setting-Prozesses auf europäischer Ebene sind. Dieser Anspruch muss auch den Mehrebenenaufbau der Entscheidungsverfahren in der EU berücksichtigen. Dialoge können den Charakter von breiten oder gemeinschaftlichen Dialoge annehmen, wie sie im Code of Good Practice (siehe Dokument im Anhang) formuliert sind.

Absatz 3 nennt für die Europäische Kommission die Möglichkeit, „**umfangreiche Anhörungen der Betroffenen**“ durchzuführen. Je nach Thematik ist hier wiederum zu klären, wer die „Betroffenen“ im konkreten Fall sind. Gemäß Absatz 1 ist hier sowohl die organisierte wie auch die unorganisierte Zivilgesellschaft zu berücksichtigen. Darüber hinaus müssen eine echte demokratische Teilhabe und ein echter Zugang zur Anhörung gewährleistet sein. Dies erfordert eine Klärung des Charakters der Anhörung im Vorfeld und eine entsprechende Informa-

tion potenziell Beteiligter. Zudem sollten Anhörungen durch die Zivilgesellschaft wie auch die anderen Organe der Europäischen Union initiiert werden können.

### **Weiteres Vorgehen**

Wie bereits zu Beginn formuliert wurde, sind verschiedene Akteure auf nationaler und europäischer Ebene damit befasst, die Umsetzung des Artikels 11 EUV zu diskutieren und Anregungen für die Umsetzung in sekundärrechtliche Regelungen einzuleiten. Zu den Akteuren zählten u.a. die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Europarat, die European Alliance for the Statute of the European Association, der EWSA und das European Network of National Civil Society Associations (ENNA). Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement wird hierzu die verschiedenen Ansätze und Vorschläge sammeln und zu einem übergreifenden Austausch anregen. Der Fachworkshop im November 2012 in Berlin bildet dabei einen ersten Schritt, der weitergeführt werden soll.

Die Auseinandersetzung und Debatte um die Ausgestaltung des Art. 11 EUV wird dabei als ein weiterer Meilenstein dafür angesehen, auf nationaler wie europäischer Ebene zu einer verbindlichen Vereinbarung („Compact“) hinsichtlich der Beteiligung und Einbeziehung der Zivilgesellschaft (Governance) in Entscheidungsprozesse zu gelangen. Die Diskussion kann auch die Debatte um eine „Charta der gesellschaftlichen Mitwirkung in der Europäischen Union“ unterstützen, die eine Form darstellt, um eine Beliebigkeit in der Anwendung des Artikels 11, Absatz 1-3, zu vermeiden und den zivilgesellschaftlichen Akteuren angemessene Bedingungen der Beteiligung zu ermöglichen.

## Stärkung der Partizipation in Europa

Vorschläge zur Umsetzung von Art. 11 EUV

*Prof. Dr. Bernd Schlüter, BAGFW, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) wurde 1957 eingerichtet und ist ein beratendes Organ der Europäischen Union, das den zentralen EU-Organen (Europäische Kommission, Rat, Europäisches Parlament) mit seinem Sachverstand zur Seite steht. Zu diesem Zweck erarbeitet der Ausschuss Stellungnahmen zu EU-Legislativvorschlägen und behandelt in Initiativstellungnahmen weitere Themen, die seiner Meinung nach aufgegriffen werden sollten. Eine der wichtigsten Aufgaben des Ausschusses ist es dabei, eine „Brücke“ zwischen den EU-Institutionen und der organisierten Zivilgesellschaft zu schlagen. Er fördert die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft durch den Aufbau eines „strukturierten Dialogs“ mit den sie vertretenden Organisationen in den EU-Mitgliedstaaten und in anderen Ländern weltweit.

Die Stärkung der europäischen Demokratie durch eine Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Bürgerinnen und Bürger am Entscheidungsprozess der EU sind seit jeher zentrale Anliegen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses. Die Umsetzung von Artikel 11 EUV beschäftigt den EWSA daher im Besonderen. Am 14. Juli 2011 verabschiedete der EWSA eine Initiativstellungnahme „Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 des Vertrags von Lissabon“. Nach Auffassung des EWSA ist es von entscheidender Bedeutung, konkrete Aktionsvorschläge auszuarbeiten, damit sämtliche EU-Institutionen angemessene Maßnahmen für die Umsetzung der Absätze 1 und 2 des Artikel 11 des Vertrags der Europäischen Union (EUV) ergreifen. Die Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 muss als entscheidende Chance gesehen werden, um über die bestehenden Verfahren zur Anhörung und Einbeziehung der Zivilgesellschaft hinauszugehen. Dieser Prozess müsse als Gelegenheit zur Erweiterung und Stärkung der Strukturen für den Dialog mit der Zivilgesellschaft auf europäischer, aber auch auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene verstanden werden.

In den letzten zehn Jahren sind die Formen der Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen innerhalb der Europäischen Union ständig weiterentwickelt worden. Dabei handelt es sich größtenteils um die von der Europäischen Kommission geförderten Anhörungsverfahren. Im Hinblick auf die Wirksamkeit von Art. 11 EUV seien jetzt zu prüfen, welche Akteure mit welchen Instrumenten angesprochen und einbezogen werden können. Dabei sollten bestehende Dialogformen wie die Aarhus-Konvention und Rahmenabkommen

wie der „Code of good Practice for civil Participation“ des Europarates als Referenzen heranzuziehen.

Nach Sicht des EWSA sollte die Europäische Kommission in einer eingehenden Studie die bestehenden Verfahren zur Einbindung der Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung auf europäischer Ebene überprüfen. In dieser Studie sollten die Wirksamkeit des derzeitigen Systems der strukturierten Zusammenarbeit geprüft und Empfehlungen für einen allgemeinen Rahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 in sämtlichen EU-Institutionen vorgelegt werden. Das Transparenz-Register sollte auf den Rat ausgeweitet werden. Die europäischen Institutionen sollten eine gemeinsame Datenbank mit Informationen über Kontakte, Anhörungen und den Dialog mit der Zivilgesellschaft anlegen. Die Ausarbeitung eines Jahresberichts sollte vorgesehen werden.

Ein wesentlicher Hinderungsgrund für eine stärkere europäische Bürgerbeteiligung ist schließlich auch darin auszumachen, dass die europäische Öffentlichkeit zu schwach ausgebildet ist. Im Fokus stehen zwar Finanzkrise und Bankenrettung; wesentliche den Bürger betreffende Themen werden aber aus der europabezogenen Diskussion ausgeblendet und lediglich im nationalstaatlichen Kontext diskutiert. Gerade dieses Aufgreifen von bürgernahen Themen, wie die volle Integration von Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft und die familienfreundliche Gestaltung von Unternehmen, ist eine Stärke des EWSA.

## EU-Förderprogramme

*Christine Wingert, Kontaktstelle Deutschland „Europa für Bürgerinnen und Bürger“*

Die Förderprogramme der EU sind idealer Ausdruck der EU-Politik und dienen somit der Umsetzung ihrer politischen Ziele. Auf die Stärkung der Unionsbürgerschaft zielen in der Förderperiode 2007 bis 2013 mehrere EU-Programme, insbesondere „Europa für Bürgerinnen und Bürger“, „Jugend in Aktion“, „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, „Grundtvig“ und „Kultur“. Dieser Beitrag betrachtet exemplarisch das EU-Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ unter der Fragestellung, inwiefern es als Instrument zur Umsetzung der in Artikel 11 festgelegten Partizipationsrechte dienen kann und lotete seine Potenziale wie auch seine Grenzen aus.

Ein wesentliches Ziel des Bürgerschaftsprogramms ist es, Bürgerinnen und Bürger in Europa dazu zu motivieren und zu befähigen, ihre Meinung zu europäischen Themen zu äußern, um Europa, insbesondere die Europäische Union, durch Engagement und politische Partizipation (auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene) mitzugestalten. Dabei umfasst der Begriff Partizipation im Sinne des Programms die große Spanne von Engagement und Freiwilligentätigkeit in allen relevanten gesellschaftlichen Feldern einerseits bis hin zur politischen Partizipation andererseits. Dementsprechend decken auch die geförderten Organisationen und Projekte (potenziell, aber auch in der Realität) die gesamte Breite der praktischen Partizipation ab. Ungeachtet der Tatsache, dass zentrale Begrifflichkeiten wie „Zivilgesellschaft“ und „repräsentative Verbände“ nicht eindeutig gefasst sind, lässt sich generell sagen, dass das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ zu Absatz 1 beiträgt (Bekanntgabe und Austausch von Ansichten) und zu Absatz 2 (offener, transparenter und regelmäßiger Dialog) bedingt beiträgt. Zudem kann es gut zur Vorbereitung von Europäischen Bürgerinitiativen (Absatz 4) genutzt werden.

Die verschiedenen Fördermaßnahmen innerhalb des Bürgerschaftsprogramms bieten in sehr unterschiedlicher Weise Möglichkeiten zur Wahrnehmung der angesprochenen Partizipationsrechte. Im Bereich der Städtepartnerschaften fördert das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ Bürgerbegegnungen sowie die Vernetzung von Kommunen. Diese kommunalen Partnerschaftsprojekte werden auf sehr unterschiedlichen politischen Ebenen wirksam: Der Anspruch der Bürgerbegegnungen liegt auf einer Skala zwischen dem Austausch im traditionellen Sinne, der dem interkulturellen Verständigungsprozess auf individueller Ebene dient, und der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen und politischen Forderungen in einzelnen Bereichen (z.B. nachhaltiger Tourismus, Klimaschutz oder Jugendarbeit) für die lokale, nationale und europäische Politikebene. Auch die Vernetzung von Partnerstädten, die dem fachlichen Austausch zwischen Kommunen, den dort ansässigen Vereinen, Einrichtun-

gen und Einzelpersonen dient, sowie die Kooperationsprojekte zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen führen oftmals zu Handlungsempfehlungen für Verwaltung und Politik. Von besonderer Bedeutung für die Umsetzung des Absatzes 1 von Artikel 11 dürften die so genannten „Bürgerprojekte“ sein, größere Projekte zur Erprobung und Umsetzung innovativer Formen der Bürgerbeteiligung. Sie werden gefördert, um Meinungen von Bürger/innen zu EU-Politiken zu bündeln, zu artikulieren und schließlich an die politischen Gremien, insbesondere auf europäischer Ebene, weiterzugeben. Sie sind zudem – wie auch die kommunalen Vernetzungsprojekte – geeignet, zur Vorbereitung einer Europäischen Bürgerinitiative zu dienen (Absatz 4).

Wenn also die genannten Projektförderungen seitens der EU dazu beitragen, dass „die Bürgerinnen und Bürger und die repräsentativen Verbände (...) ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns öffentlich bekannt geben und austauschen“ (Absatz 1) können, stellt sich dennoch die Frage, ob sie dies „in geeigneter Weise“ tun. Die geringe Anzahl an geförderten Projekten europaweit stellt schon eine Einschränkung dar. Ein gewichtigeres Manko ergibt sich jedoch aus der Tatsache, dass es keine Mechanismen gibt, die eine Befassung der politischen Gremien auf nationaler und vor allem auf europäischer Ebene mit den Projektergebnissen sicherstellen.

Neben der Projektförderung bietet das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ Betriebskostenzuschüsse für Think Tanks, Netzwerke und Verbände, die auf europäischer Ebene tätig sind. Diese geförderten Organisationen sind in den so genannten „Strukturierten Dialog“ mit der Europäischen Kommission eingebunden, in dessen Rahmen ein Austausch allgemein über das Themenfeld „Unionsbürgerschaft“ sowie konkret über das Programm und seine Fördermechanismen stattfindet. Dieser „Strukturierte Dialog“ könnte ein Instrument für die Umsetzung des Absatzes 2 des Artikels 11 sein: Die Sitzungen finden „regelmäßig“ ein- bis zweimal jährlich statt. Aber sind sie „transparent“? Themen und Ergebnisse werden nicht veröffentlicht. Sind sie „offen“? Die Mitglieder des „Strukturierten Dialogs“ werden – soweit bekannt – von der Europäischen Kommission bestimmt. In den Bereichen Soziales, Jugend und Kultur ist das Instrument des „Strukturierten Dialogs“ – zwar sehr unterschiedlich – aber in allen Fällen weiter entwickelt als im Bereich Bürgerschaft.

Mit dem Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ bietet die EU also ansatzweise Instrumente für die Bekanntmachung und Wahrnehmung der Partizipationsrechte, die im Artikel 11 des Lissabon-Vertrages verankert sind. Sie wären ausbaufähig, wenn die Mittel dafür bereitgestellt würden. Leider sieht die Europäische Kommission im Zuge der Haushaltsverhandlungen für die Jahre 2014 bis 2020 jedoch massive Kürzungen vor.

## Europäische Netzwerke

*Bernd Hüttemann, Europäische Bewegung Deutschland*

Wenn man sich – wie es in diesem Workshop geschehen ist – mit den Begriffspaaren Zivilgesellschaft und Repräsentativität sowie Demokratie und Dialog auseinandersetzt, steht man zunächst vor vielen Fragen. Hilfreich könnten Ideen aus anderen Kontexten sein. In der Jugendverbandsarbeit beispielsweise kann man den Dialog durchaus als zivilgesellschaftlich und demokratisch beschreiben. Dazu hat nicht zuletzt der Europarat beigetragen, der die Konsultation über Europa seit seiner Gründung im Jahr 1949 anregt. Eine nicht unwichtige Rolle nimmt seitdem die Europäische Bewegung ein. In Deutschland wurde sie 1949 gegründet und ist bis heute zu einem Netzwerk von über 230 Mitgliedsorganisationen gewachsen. Sie bildet den Kitt zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen, Vereinen und NGOs aber auch Unternehmen in Deutschland und dem europäischen Diskurs. Darin vertritt die EBD, selbst demokratisch verfasst, einen Teil der Zivilgesellschaft.

Artikel 11 EUV hat aus deutscher Sicht als „Unfall“ die Rettung des Verfassungsvertrags überlebt. Der neue „Partizipations-Artikel“ 11 ist ein Kind des Verfassungskonventes von 2004, wobei die Konventsmitglieder selbst die Bürger und Staaten der EU repräsentierten. Die „Konventsmethode“ ging weit über die klassische intergouvernementale „Geheimmethode“ hinaus und ließ in einem offenen Prozess Parlamentarier und Regierungsvertreter den Verfassungsvertrag entwickeln. Die partizipative Demokratie wurde zusätzlich dadurch gestärkt, dass der Konvent von Anfang an die „Zivilgesellschaft“ eng in den Entscheidungsprozess einbezog. So konnten viele zivilgesellschaftliche Gruppen „geordnet“ Einfluss nehmen. Ein Ergebnis des aktiven Lobbyings von Nichtregierungsorganisationen ist der heutige Art. 11 EUV, der im Konvent auf großes Wohlwollen vor allem bei Vertretern des Europäischen Parlaments stieß.

Gleichwohl hat die Diskussion über eine europäische partizipative Demokratie – abgesehen von der Europäischen Bürgerinitiative – kaum Eingang in den öffentlichen Diskurs gefunden. Andere Themen standen im Vordergrund. Um diese Lücke zu schließen und die Zivilgesellschaft frühzeitig einzubinden, organisiert die EBD Dialogveranstaltungen, die unter dem Titel Europäische Kommunikation und Europäische Vorausschau zusammen gefasst sind. Dazu zählen De-Briefings mit den Bundesministerien, EP-Berichterstatter im Dialog, EWSA im Fokus und Grünbuchanalysen mit der Kommission.

Die Rolle des EWSA kann prinzipiell jedoch nicht unkritisch gesehen werden. Der Ausschuss setzt sich zwar sehr für die partizipatorische Demokratie ein, die Mitglieder des beratenden Gremiums können aber die Bürgerinnen und Bürger der EU nicht repräsentieren. Dies müsse

man dem Parlament überlassen. Das Auswahlverfahren der EWSA-Mitglieder ist leider intransparent, internationale Organisationen sind nicht vertreten. Trotzdem ist der EWSA für die partizipative Demokratie wichtig. Es ist zu begrüßen, dass die European Movement International (EMI) Teil der Kontaktgruppe sei.

Die größte Herausforderung wird aber die Verknüpfung nationaler und europäischer Ebene durch einen Mehrebenen-Dialog sein. Hier sind weder Brüssel noch die europäischen Hauptstädte gut aufgestellt. Wer einmal bei einem üppigen Jahresempfang deutscher Länder in Brüssel war, der wird feststellen: Das Büffet ist in der Regel nur für deutsche EU-Akteure gerichtet.

## Resümee und Ausblick

*Dirk Jarré, FH Joanneum Graz*

Es ist müßig, weil nicht in angemessener Form durchführbar, zu versuchen, den Facettenreichtum der eingebrachten Beiträge zu diesem Fachworkshop über Bürgerbeteiligung in der Europäischen Union nach dem Lissabon widerspiegeln zu wollen. Somit beleuchte ich nur wenige mir wichtig erscheinende Aspekte und mache einige Vorschläge, wie aus meinem Verständnis der Diskussion im Verlauf dieser Fachtagung nach meiner persönlichen Ansicht nach weiter verfahren werden sollte.

Zunächst eine ganz generelle aber nicht unwichtige Anmerkung zum Artikel 11 des Lissaboner Vertrags, der ja bekanntermaßen am 1. Dezember in Kraft getreten ist. Dieser Artikel zur „partizipativen Demokratie“ in der Union ist keineswegs, wie manche vermuten oder unterstellen, ein eigentlich nicht gewollter Zufall. Ganz im Gegenteil, dahinter steckt Absicht und System. Bereits beim Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 wurde festgestellt, dass sich die Unterstützung des Europäischen Integrationsprozesses durch die EU-Bürger in beunruhigendem Maße verringert hatte und es somit notwendig sei, den Bürgerinnen und Bürgern das EU-Projekt wieder näherzubringen, insbesondere durch Verdeutlichung der Bedeutung der Menschen- und Bürgerrechte in der Union. In den Beschlüssen des Kölner Europäischen Rates heißt es demnach „Im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union ist es erforderlich, eine Charta dieser Rechte zu erstellen, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbarer zu verankern“.<sup>1</sup> Dieser Beschluss wurde durch die Einrichtung des Konvents umgesetzt, dessen Ergebnis, die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ beim Gipfel in Nizza im Dezember 2000 proklamiert wurde.

Die „Dritte Generation der Väter und Mütter der Union“ wollte aber noch einige Schritte weitergehen und beschloss beim Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001 in einer „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ das ambitionöse Projekt einer großen Reform der Union. Sie sollte in einem Verfassungsvertrag – ebenfalls auszuarbeiten durch einen Konvent – münden. Um der immer wieder vorgebrachten Kritik des „Demokratiedefizits der Union“ zu begegnen, sollte durch diesen Verfassungsvertrag nicht nur das Europäische Parlament erheblich gestärkt werden, sondern auch zum ersten Mal der Begriff der „partizipativen Demokratie“ über diese Verfassung Eingang in das europäische Politikgeschehen finden.

Das Projekt der Entwicklung eines Verfassungstextes für die EU wurde zunächst erfolgreich abgeschlossen und dieser am 29. Oktober 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschefs

<sup>1</sup> Siehe unter; [http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_de.htm#an4](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_de.htm#an4)

der EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet. Aufgrund der Widerstände einzelner Mitgliedsländer musste das Label „Verfassungsvertrag“ fallengelassen werden und der Vertragstext an den strittigen Stellen überarbeitet und neu verhandelt werden. Diese „entschärfte“ Version wurde schließlich nach weiteren fünf Jahren der ratifizierte Lissabon-Vertrag. Die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ wurde dabei aus dem eigentlichen Vertrag wieder herausgenommen und als Anhang beigefügt, allerdings mit einem Verweisartikel im Vertrag, dass die Charta in gleichem Masse rechtsgültig ist wie der Vertrag selbst. Ihre Bedeutung kann nicht überschätzt werden. Nicht nur, dass sie zum ersten Mal alle fünf verschiedenen Grundrechtekategorien gleichberechtigt in einem einzigen Dokument vereint – nämlich politische Rechte, zivile Rechte, wirtschaftliche Rechte, soziale Rechte und kulturelle Rechte – sondern durch die Bindungswirkung der Charta als integraler Vertragsteil genießt auch die Gesamtheit dieser Grundrechte das wohl Wichtigste für Ihre Garantie, nämlich einen Gerichtshof, den Europäischen Gerichtshof.

Besonders interessant ist auch, dass im Zuge der Überarbeitung des Verfassungsvertrags zum Lissabon-Vertrag der Titel „Das demokratische Leben der Union“ umformuliert wurde in „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“. Ferner entfielen ersatzlos sämtliche bis dahin aufgeführten acht Artikel-Überschriften – und zwar „Grundsatz der demokratischen Gleichheit“, „Grundsatz der repräsentativen Demokratie“, „Grundsatz der partizipativen Demokratie“ sowie weitere Überschriften von Artikeln zu den Sozialpartnern und dem sozialen Dialog, zum Europäischen Bürgerbeauftragten, zur Transparenz der Arbeit der Organe der Union, zum Schutz personenbezogener Daten sowie zum Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaft in der Union. Weitere relevante Artikel und Passagen des Textes „Das demokratische Leben der Union“ wurden in der Überarbeitung herausgenommen und an anderen Stellen platziert, um dem neuen Titel „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ die Dichte und Brisanz zu nehmen. Diese nunmehr an verschiedenen Stellen platzierten Grundsätze – unter anderem das Prinzip der Bürgernähe, zur Transparenz der Arbeit der Organe, zum Zugang zu Dokumenten, zum Ombudsmann, zur Sprachenvielfalt, zum Schutz personenbezogener Daten – verdienen besondere Beachtung und sind eng in die weiteren Überlegungen einzubeziehen.

Allerdings, und das ist ganz bemerkenswert, blieb der Text des Artikels zu partizipativer Demokratie (ehemals Art. 1-47 Abs. 1-4) im Wortlaut unverändert erhalten und wurde Artikel 11 des Lissabon-Vertrags, wenn auch nicht mehr mit der als provokativ empfundenen Überschrift „Grundsatz der partizipativen Demokratie“. Der Begriff der „partizipativen Demokratie“ taucht im Text überhaupt nicht mehr auf. Die meisten anderen Artikel wurden aus dem Text herausgenommen und an anderer Stelle, sehr zerstreut, im Vertrag platziert. Mit dieser gewollten „Banalisierung“ fand der Artikel 11 zur Genugtuung seiner Autorinnen und Autoren auch im endgültigen Ratifizierungsverfahren, in dem andere wichtige Bestimmungen im

Vordergrund standen, keine spezielle Aufmerksamkeit mehr und blieben so Bestandteil des Vertrags.

Somit sind die Bestimmungen zur „partizipativen Demokratie“ in der Europäischen Union, also Artikel 11 des Lissabon-Vertrags, nunmehr Primärrecht. Hier greift der Grundsatz „Nur das, was in den Verträgen steht, darf umgesetzt werden. Und das, was in den Verträgen steht, muss umgesetzt werden“. Das eröffnet spannende Perspektiven. Denn da der Text des Artikels 11 in seinen vier Absätzen relativ vage – und unterschiedliche Interpretationen erlaubend – formuliert ist, bedarf es nun des Sekundärrechts, um diese Bestimmungen auch zielgerichtet umsetzen zu können. Das ist inzwischen bei Absatz 4 zur „Europäischen Bürgerinitiative“ geschehen und zwar durch die vom Rat und dem Europäischen Parlament verabschiedete Verordnung, die am 1. April 2012 in Kraft getreten ist.

Eindeutige Klarheit über Zielsetzung, Tragweise, Substanz, Definitionen, Kriterien und Verfahren, welche für die Umsetzung der Absätze 1 bis 3 des Artikels 11 von Bedeutung sind, ist derzeit noch nicht gegeben. Besonders bei Absatz 2 „Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ ist dies von großer Bedeutung. Geradezu jedes Wort dieses Absatzes ist erst einmal aufzufächern, zu analysieren und präziser zu bestimmen<sup>2</sup>. Es ist mit einiger Sicherheit zu vermuten, dass je nach handelndem Subjekt – zum einen Organe der Union und zum anderen Akteure der Zivilgesellschaft – die Auffassungen sehr unterschiedlich und vermutlich mit Konflikten behaftet sind.

Es verwundert, dass bislang nur wenige genaue Vorstellungen über Substanz, Definitionen, Kriterien und Verfahren zur Anwendung des Artikel 11 entwickelt, geschweige denn verhandelt oder verabschiedet worden sind. Dies, obgleich der gesamte Artikel spätestens seit der Unterzeichnung durch den Europäischen Rat im Oktober 2004 bekannt war. Hier stellen sich Fragen, warum sich die verschiedenen Akteure nicht an die Umsetzung machen oder wagen.

Es ist höchste Zeit für die Zivilgesellschaft – insbesondere in ihren organisierten Formen –, nun auch wirklich fordernd aktiv zu werden und konkrete Vorstellungen vorzulegen. Sie sollte nicht – wie einige vorschlagen – darauf warten und vertrauen, dass die Europäische Kommission die bisher bereits mehr oder minder bewährten Praktiken zusammenstellt, bewertet und daraus ihrerseits künftige Prinzipien und Regeln für den zivilgesellschaftlichen Dialog und eine wirkungsvolle partizipative Demokratie auf der Ebene der Europäischen Union entwickelt. Wer hier nicht die Initiative ergreift, wird bald erkennen müssen, dass die

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu den Beitrag Behringer/Kötter in der vorliegenden Dokumentation, die die Diskussion der Unterarbeitsgruppe der AG 9 zusammenfassen.

andere Seite die Matchbälle spielt. Die Intention der „Väter und Mütter“ des Artikels zur partizipativen Demokratie beschränkt sich aber zweifellos nicht nur auf die Unionsebene an sich. Sie hatten ein akutes Bewusstsein der mannigfaltigen politischen Traditionen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die von avantgardistischen demokratischen Experimenten bis hin zu demokratisch prekären Situationen reichen (beispielsweise in den neuen Mitgliedsstaaten, in denen noch viel Arbeit an demokratischen Verfahren und dem Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft geleistet werden muss). Im Verfassungskonvent bestand die Erwartung, dass fortschrittliche und bewährte Praktiken partizipativer Demokratie und Bürgernähe, wie sie in vielfältiger Weise auf kommunaler Ebene in den Mitgliedsstaaten bestehen, in der Umsetzung des Art. 11 zum Tragen kommen könnten und damit auch höhere Standards auf der europäischen Ebene setzen würden.

Und umgekehrt ist damit zu rechnen, dass ein allgemein anerkanntes und funktionierendes System partizipativer Demokratie auf der europäischen Ebene seinerseits mittel- bis langfristig auch wichtige Rückwirkungen auf die nationalen und regionalen politischen Konzepte und Verfahren haben kann. Es besteht also durchaus die Erwartung, dass eine zufriedenstellende konkrete Umsetzung des Artikels 11 auch positive Veränderungen in den Mitgliedsstaaten bewirkt, in denen partizipative Demokratie noch weitgehend ein Fremdwort ist. In der Konsequenz könnten horizontale Lerneffekte zwischen den Mitgliedsstaaten selbst im Sinne von „creative imitation“ wichtige Impulse erhalten.

Es wird somit evident, dass solche „bottom-up“ und „top down“ Effekte des Artikels 11, die zu einem immer demokratischerem Gesamt-EU-Raum führen können, aufgrund ihrer Natur nicht nur für die auf der europäischen Ebene handelnden zivilgesellschaftlichen Organisationen relevant sind. Sie können und sollten ebenfalls erhebliche Bedeutung für solche Organisationen haben, die vorwiegend oder ausschließlich im nationalstaatlichen Rahmen agieren. Diese Erkenntnis ist bislang nicht weit verbreitet und ist sicher die Ausnahme bei nationalen Nichtregierungsorganisationen ohne spezifisches EU-Interesse. Dies ist eine Verkennung aller damit verbundenen Chancen. Es ist wichtig, auf die besondere Bedeutung des Artikels 11 hinzuweisen und die national orientierte Zivilgesellschaft zu mobilisieren.

Wie kann nun Klarheit über Zielsetzung, Tragweite, Substanz, Definitionen, Kriterien und Verfahren in Bezug auf Interpretation und Umsetzung des Artikels 11 gewonnen werden? Dabei sollte die Initiative nicht der Europäischen Kommission überlassen und deren Vorschläge nach Vorlage diskutiert werden. Dies würde die Zivilgesellschaft zwangsläufig in die Position des nachrangig Reagierenden bringen. Im Übrigen wird sich das Ringen um Definitions- und Deutungshoheit nicht nur zwischen den Organen der Union und der Zivilgesellschaft abspielen, sondern auch zwischen den einzelnen Organen der Europäischen Union selbst.

Mit erscheint es sehr viel sinnvoller, für die Auslotung und die Verhandlung der für die Anwendung des Artikels zu klärenden Parameter eine „Paritätische Kommission“ zu fordern, in der die im Artikel erwähnten Organe der Union wie die repräsentativen Verbände und die Zivilgesellschaft mit der gleichen Anzahl von Vertreterinnen und Vertretern repräsentiert sind. Diese Kommission sollte den Auftrag haben, die für das Sekundärrecht erforderlichen Präzisierungen und Verfahrensgrundsätze zu erarbeiten.

Ohne diese Präzisierung und darauf basierender Verrechtlichung bleibt die Umsetzung des Artikels 11 eine „hohle Nuss“ und den wechselnden politischen Wetterlagen ausgesetzt. Es ist unverzichtbar nachdrücklich einzufordern, dass partizipative Demokratie sich nicht in politischen Almosen erschöpft, sondern auf soliden Rechten beruht, die im Konfliktfall auch einklagbar sind – nämlich bei der für die Verträge entscheidenden Institution, dem Europäischen Gerichtshof. Simone Veil, ehemalige Präsidentin des ersten direkt gewählten Europäischen Parlaments, brachte die Problematik, in Anlehnung an einen Ausspruch von Altiero Spinelli, auf den Punkt: „Die Demokratie fällt nicht vom Himmel! Wird sie nicht nach präzisen Regeln organisiert, findet sie schlicht nicht statt!“.

Unter den „Organen der Union“<sup>3</sup> sollte man die fünf für Fragen der partizipativen Demokratie auf EU-Ebene wichtigsten Institutionen verstehen: Europäischer Rat, (Minister)Rat, Europäisches Parlament, Europäische Kommission sowie Europäischer Gerichtshof – wobei die Rolle des Gerichtshof die eines Beobachters sein sollte.

Unter den „repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“<sup>4</sup> sind insbesondere sowohl die europäischen Verbände und Netzwerke der Nichtregierungsorganisationen wie auch die nationalen und sub-nationalen Organisationen der Zivilgesellschaft zu verstehen. Natürlich ist es in diesem Bereich sehr viel schwieriger, eine ausgewogene Repräsentation herzustellen; man denke allein an die vielfältigen Bereiche, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen auf allen Ebenen tätig sind, in den 27 Mitgliedsstaaten und auf der Ebene der Europäischen Union. Die an dieser Stelle nicht weiter zu diskutierenden Aspekte von Repräsentativität und Legitimität sind Probleme, zu denen die organisierte Zivilgesellschaft alsbald ein schlüssiges und gemeinsam getragenes Konzept entwickeln sollte.

Es ist wichtig, dafür zu werben, dass seitens der Zivilgesellschaft alles getan wird, damit die Forderung nach Etablierung einer Paritätischen Verhandlungskommission zu Artikel 11 überhaupt politisch durchgesetzt werden kann. Sie muss als Beweis für den Willen der Organe der Union gesehen werden, Artikel 11 auch tatsächlich im Sinne partizipativer Demokratie

<sup>3</sup> Vgl. Hierzu auch den Beitrag Behringer/Kötter der vorliegenden Dokumentation

<sup>4</sup> Dto.

umzusetzen. Ihre Einsetzung wäre ein entscheidender Schritt und ein sichtbares Zeichen dazu.

Die konsolidierten Ergebnisse der Arbeit dieser Paritätischen Verhandlungskommission sollten idealerweise zunächst in eine „Charta der zivilgesellschaftlichen Partizipation in der Europäischen Union“ gegossen werden. Diese Charta sollte zur Grundlage und integraler Bestandteil einer „Interinstitutionellen Vereinbarung“ zwischen den genannten Organen der Union und somit für diese gleichermaßen verbindlich gestellt werden.

Es ist im Übrigen darauf zu achten, dass bei den so gemeinsam vereinbarten Regelungen auch Vorkehrungen getroffen werden, damit die Kooperation zwischen den Organen der Union und der Zivilgesellschaft auch weiterhin ein Experimentierfeld bleiben kann und signifikante Räume für politische Innovation offengehalten werden. Wäre dem nicht so, würden sich beide Seiten gewissermaßen selbst das kreative Denken verbieten und das ganze Unternehmen könnte schnell in sklerotischen Formalismen verkommen. Gerade im Bereich der partizipativen Demokratie ist Imagination und Experimentierfreudigkeit unverzichtbar und damit ein hohes Gut.

Zusammengefasst handelt es sich bei den Interpretations- und Umsetzungsprozessen des Artikels 11 des Lissabon-Vertrags nicht nur um die Realisierung von wichtigen Empfehlungen des Weißbuches der Europäischen Kommission über „European Governance“ von 2001 im Hinblick auf mehr Bürgernähe und Bürgerbeteiligung, sondern um – wenn auch erst einmal relativ zaghafte – Ansätze, der europäischen Gesellschaft langfristig eine neue politische Qualität zu verschaffen.

Im Rahmen der Fachtagung wurden drei Fragen in den Raum gestellt, die einer weiteren ausführlichen Debatte bedürfen: Was verstehen wir unter „partizipativer Demokratie“? Mit welchem Modell der Zivilgesellschaft argumentieren wir? Welche Rolle soll und kann die Zivilgesellschaft in der Weiterentwicklung der Demokratie sein? Es handelt sich insgesamt also um eine hochbrisante Auseinandersetzung um die künftige Orientierung und den Gehalt des europäischen „Gesellschaftsmodells“, wobei insbesondere die Aspekte der europäischen Öffentlichkeit und des europäischen Bürgerwillens zentrale Bedeutung erhalten.

Zwei abschließende Bemerkungen.

Die deutsche Bundesregierung schreibt in ihrer „Nationalen Engagementstrategie“ vom 06. Oktober 2010: „Bürgerschaftliches Engagement ist ein Kernthema der Zukunft Europas. Einigung und Stärkung der europäischen Bürgergesellschaft sind Grundlage des europäischen Integrationsprozesses. Der Vertrag von Lissabon stellt die Bedeutung von Beteiligung und

Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am europäischen Projekt deutlich heraus und unterstreicht damit die Förderung einer partizipativen Demokratie (...) und weiter: „Die Bundesregierung wird die Bundesbürger in der Nutzung europäischer Beteiligungsprozesse unterstützen. Obgleich Engagementpolitik eine nationale Aufgabe ist, ist dennoch gerade in diesem Themenfeld der europäische Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten und ihren Bürgerinnen und Bürger von hoher Bedeutung. Wir wollen von den unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Traditionen und Formen des bürgerschaftlichen Engagements in den Mitgliedsstaaten lernen“.

Dieses eindeutige Bekenntnis der deutschen Bundesregierung zur partizipativen Demokratie sollte erstens als Verhandlungsbasis genutzt werden für die Finanzierung einer europäischen zivilgesellschaftlichen Konferenz in Deutschland zur Umsetzung des Artikels 11, auf den direkt Bezug genommen wird. Bei dieser Konferenz sollten aus zivilgesellschaftlicher Sicht die Grundlinien und Elemente der zuvor erwähnten „Charta der zivilgesellschaftlichen Partizipation der Europäischen Union“ abgestimmt werden. Dies müsste auf der Basis von zuvor zur Vorbereitung vorgelegten Vorschlägen aus den Zivilgesellschaften der 27 Mitgliedsstaaten sowie von Organisationen und Netzwerken der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene geschehen. Das Ergebnis der Konferenz sollte dann in einem breit angelegten Diskursprozess zu einer konsolidierten Fassung geführt und als Beratungsgrundlage in die vorgeschlagene paritätisch besetzte Verhandlungskommission mit den Organen der Europäischen Union eingebracht werden. Damit würde die Zivilgesellschaft eine durchaus legitime und auch notwendige Initiativrolle für sich in Anspruch nehmen und selbstbewusst zum Subjekt des Verfahrens werden.

Zweitens: Die Europäische Union sollte das Thema und die Herausforderungen der partizipativen Demokratie in der Union – inklusive der diversen Aspekte der Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit und einer europäischen Willensbildung – nicht in ihrer Bedeutung für die Zukunft und für die Qualität des europäischen Gesellschaftsmodells herunterspielen noch vernachlässigen. Im Gegenteil: Die erforderlichen Maßnahmen zur Realisierung, zur Aufrechterhaltung, zum Schutz und zur Weiterentwicklung europäischer partizipativer Demokratie, von europäischer Öffentlichkeit und von Prozessen der europäischen Willensbildung bedürfen erheblicher materieller wie immaterieller Investitionen.

Es sollte daher ernsthaft überlegt werden, einen „Europäischen Demokratie Fonds“ zu schaffen, mit gewissermaßen analogen Zielsetzungen wie die bestehenden Strukturfonds der Europäischen Union. Die Mittel sollten also eingesetzt werden, um im politischen und insbesondere zivilgesellschaftlichen Bereich zu helfen, Benachteiligungen zu überwinden und schwache politische Strukturen wie Prozesse zu verbessern, um das Ziel einer europäischen Demokratie zu verwirklichen. Die angemessene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an

der Definition und der Gestaltung der Zukunft Europas sollte den Einsatz erheblicher Mittel rechtfertigen. Immerhin ist nicht zuletzt ein solches europäisches Gesellschaftsmodell langfristig die beste Voraussetzung für den Erfolg und die Positionierung Europas im globalen Wettbewerb der Ideen und der gesellschaftlichen Systeme.

## Liste der Referentinnen und Referenten

**PD Dr. Ansgar Klein**, ist seit 2002 Geschäftsführer des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE). Zuvor war er von 2000-2002 wissenschaftlicher Koordinator der SPD-Bundestagsfraktion für die Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements". Er ist Mitbegründer des Forschungsjournals Soziale Bewegungen sowie der Buchreihe "Bürgergesellschaft und Demokratie" im Verlag für Sozialwissenschaften und geschäftsführender Herausgeber der BBE-Buchreihe „Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis“ im Wochenschau Verlag. Er hält als Privatdozent einen Lehrauftrag an der Humboldt-Universität Berlin.

**Dr. Frank Heuberger** ist Beauftragter für europäische Angelegenheiten des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE). Bis 2011 war er Leiter der Leitstelle Bürgerengagement in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz und in dieser Funktion von 2004-2007 Vertreter des Bundes, der Länder und Kommunen im Sprecherrat des BBE. Als Europabeauftragter des BBE war Dr. Heuberger bis 2012 Vizepräsident des European Network of National Civil Society Associations (ENNA). Von 1990 bis 1995 lehrte er als Assistent Professor of Sociology an der Boston University, USA.

**MinR MMag. Dr. Alexander Balthasar** ist seit 1996 in verschiedenen Positionen im österreichischen Bundeskanzleramt tätig, u.a. von 2010-2012 bei der Agentur der EU für Grundrechte in Wien, danach Übernahme der Leitung des Instituts für Staatsorganisation und Verwaltungsreform des Bundeskanzleramtes. Dr. Balthasar ist als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für europäische Rechtspolitik und dem Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte (BIM) beigestellt.

**Dr. Jeannette Behringer**, Stabmitarbeiterin der Fachstelle Gesellschaft und Ethik in der Ev.-ref. Landeskirche in Zürich, ist Sprecherin der Arbeitsgruppe „Engagement und Partizipation in Europa“ des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE). Zuvor hatte sie bis 2011 die Studienleitung für Sozial- und Gesellschaftsethik des Evangelischen Tagungs- und Studienzentrums Boldern inne. Von 2002 bis 2009 war sie Fachreferentin für Bürgerschaftliches und ehrenamtliches Engagement in der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Deutschland. Sie ist u.a. Stiftungsrätin der Stiftung Mitarbeit, Mitglied der Forschungskommission Freiwilligkeit (SGG, Zürich) und Koordinatorin des trinationalen Netzwerks Grenzen-Los!

**Prof. Dr. Ute Kötter** ist seit 2009 Professorin für rechtliche Grundlagen der Sozialen Arbeit, Sozialrecht an der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München. Davor war sie u.a. Professorin für Sozial- und Arbeitsrecht an der Hochschule Köln, wissenschaftliche Mitarbeiterin (Post Doc) an der Universität Utrecht (Niederlande) und wissen-

schaftliche Referentin für das Sozialrecht Belgiens und der Niederlande am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (München). Sie war von 2005- 2009 Mitglied der Steuerungsgruppe des Netzwerks Bürgerschaftliches Engagement der Stadt Köln und ist seit 2010 Mitglied des Selbsthilfebeirats der Stadt München.

**Prof. Bernd Schlüter**, Rechtsanwalt in der Kanzlei BERNZEN SONNTAG, ist seit 2010 Mitglied des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) als Nominierter der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW). Sein Verbandshintergrund im Wohlfahrtsbereich ist die Diakonie, in deren Bundesvorstand Prof. Schlüter von 2005 bis 2009 Mitglied war (Koordination der Zentren Gesundheit-Reha-Pflege und Familie-Integration-Bildung-Armut). Zudem ist er seit 2005 Mitglied der Präsidentschaftsversammlung des Deutschen Evangelischen Kirchentages. Er hat einen Lehrauftrag an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen Berlin.

**Christine Wingert** ist seit 2002 in unterschiedlichen Funktionen in der europäischen Beratungs- und Informationsarbeit bei der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V. in Bonn tätig. Seit 2008 ist die Leiterin der Kontaktstelle Deutschland „Europa für Bürgerinnen und Bürger“, davor war sie Referentin im Cultural Contact Point Germany. Zwischen 1995 und 2000 war sie Kulturbeauftragte der Gemeinde Worpsswede.

**Bernd Hüttemann** ist seit 2003 hauptamtlicher Generalsekretär der Europäischen Bewegung Deutschland (EBD), zwischenzeitlich auch in Personalunion ehrenamtlicher Generalsekretär der Europa-Union Deutschland. Von 2000 bis 2003 führte er Programme des Auswärtigen Amtes zur EU-Heranzuführung der Slowakei und Kroatien durch, u.a. als Berater des slowakischen Regierungsamtes in Bratislava. Bernd Hüttemann ist Mitglied im Vorstand der Europäischen Bewegung International und im Orientation Committee der „Fondation EurActiv Poli-Tech“. Seit 2011 ist er Lehrbeauftragter an der Universität Passau (Jean-Monnet-Lehrstuhl European Studies).

**Dirk Jarré** ist Dozent für den Bereich „European and Comparative Social Policy“ an der Universität Linz, sowie den Fachhochschulen Luzern und Graz. Davor war er Leiter des Arbeitsfeldes „Internationales“ beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. in Frankfurt und Berlin. Dirk Jarré hat in zahlreichen internationalen Gremien und Arbeitsgruppen mitgewirkt u.a. des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU, der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen und des Europarates. Er wirkte als Vorsitzender des International Council on Social Welfare (ICSW) und im Vorstand der Social Platform in Brüssel sowie des International Social Service (ISS). Er war Mitbegründer des European Council for Non-Profit-Organisations (CEDAG), sowie des European Social Action Network (ESAN).

### III. Anhang

#### Art. 11 EUV im Wortlaut:

##### Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union

- (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.

## **Partizipative Demokratie in der Europäischen Union**

### **Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe „Partizipation“ der AG 9 „Engagement und Partizipation in Europa“**

*Jeannette Behringer/ Dirk Jarré/ Ute Kötter/ Elke Tippelmann*

#### **Die Unterarbeitsgruppe „Partizipation“**

Die AG 9 des BBE „Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation in Europa“ hat im Europäischen Freiwilligenjahr 2011 eine Unterarbeitsgruppe Partizipation damit beauftragt, den Diskussionsprozess um eine partizipative Demokratie in der Europäischen Union zu begleiten und einen Vorschlag zur Konkretisierung des Inhalts des Artikels 11 Abs. 1 bis 3 EU-Vertrags (EUV) vorzulegen.

#### **Aufgaben**

Die Unterarbeitsgruppe befasst sich mit der Umsetzung des **Artikel 11 des Lissabon Vertrags**, der die Einführung von Beteiligungselementen angesichts des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Lissabon-Vertrags niedergelegten Zieles der Europäischen Union, „repräsentative“ und, ergänzend, „partizipative“ Demokratie zu sein.

#### *Artikel 11*

- 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. Die Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, werden nach Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt.*

Die Arbeitsgruppe hat dabei die Bearbeitung der Umsetzung zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI), dargelegt in Absatz 4, außen vor gelassen, da zu Beginn der Arbeitsgruppe hierzu noch keine weiterführenden Vorschläge vorlagen. Inzwischen wurde eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates verabschiedet, die die Umsetzung des Absatzes vier klärt (Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, 11.03.2011).

## **Ergebnisse**

*„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“*

Absatz (1) verweist zunächst auf die Möglichkeit, dass sowohl die so genannte unorganisierte Zivilgesellschaft („den Bürgerinnen und Bürgern“) wie die organisierte Zivilgesellschaft („den repräsentativen Verbänden“) beteiligt werden soll.

Zur Formulierung „in allen Bereichen des Handelns der Union“ stellt die Arbeitsgruppe fest, dass diese Reichweite zwei Bedingungen unterworfen ist: Sie muss mit den europäischen Verträgen konsistent sein und sie muss sich im Rahmen der Befugnisse der Europäischen Kommission bewegen.

Die Unterarbeitsgruppe hat sich ebenso mit dem Punkt der „Repräsentativität der Verbände“ befasst. NGOs spielen eine bedeutende Rolle in der Gestaltung demokratischer Prozesse; nach welchen Kriterien soll sich aber eine „Repräsentativität“ bemessen? Nichtregierungsorganisationen können lt. keine numerische Repräsentativität beanspruchen, sondern nur eine qualitative Funktion, indem sie Minderheiten oder Meinungen, die gegenüber stark organisierten Gruppen geringe Durchsetzungschancen haben, eine Stimme geben, die ohne die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen nicht gehört würde. Darüber hinaus besitzen Nichtregierungsorganisationen die Funktion des Agenda-Settings und setzen gesellschaftliche Themen als Themen der politischen Agenda. Sie repräsentieren Themen, jedoch nicht „Köpfe“. Diese qualitativen Funktionen sind die Grundlage der Legitimation von Nichtregierungsorganisationen.

Eine nähere Bestimmung, was denn „repräsentative Verbände“ sind, findet sich im Ausdruck der „gesellschaftlichen Relevanz“ (Bundesverfassungsgericht 2009) oder im Kriterium eines auf das „europäische Gesamtwohl“ gerichteten Interesses (so das Ergebnis einer Tagung der Europäischen Bewegung im November 2010 in Berlin. Verwiesen sei hier auch auf die Arbeiten von Dirk Jarré bezüglich der „Repräsentativität der Verbände“.

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

Absatz (2) nennt für den Dialog der „Organe“ die Kriterien „offen“, „transparent“ und „regelmäßig“. Die konkrete qualitätsvolle Ausgestaltung eines Verfahrens trägt zur Legitimation der Ergebnisse bei.

Die Arbeitsgruppe hat sich mit der Frage nach den hier genannten „Organen“ befasst. Darunter sind zu verstehen:

- Die Europäische Kommission, die als Adressat einer Europäischen Bürgerinitiative dazu aufgefordert werden kann, Maßnahmen zu einem Thema einzuleiten.
- Das Europäische Parlament, die z.B. zu den Themen einer Europäischen Bürgerinitiative (weitere) Studien in Auftrag geben könnte.
- Der Ministerrat sowie der Europäische Rat, der durch die Ratspräsidentschaft Themen einer Europäischen Bürgerinitiative auf die Agenda setzen könnte.
- Der Europäische Gerichtshof, der in Fragen der Dialogklärung angerufen werden kann.

„Dialog“ im Sinne des Gesprächs zwischen zwei oder mehreren Personen scheint nicht ausreichend definiert. Geklärt werden müssten sowohl der **Grad der Intensität**, der **Charakter** und eine **„Mindestform“** („**Informationsdialog**“, „**Anhörungsdialog**“, **Beteiligungsdialog**“? **Form Face-to-Face, schriftlich, virtuell?**). Anbieten würde sich hier eventuell die Beschäftigung mit **Deliberation** als Form der Beratschlagung, in der verschiedenen Positionen mit dem Ziel der Veränderung und der Produktion eines (europäischen) Gemeinwohlinteresses in Form von Kompromissen/Konsensen stattfindet. Damit würde der hier erwähnte „Dialog“ über die Funktion einer Konsultation hinausgehen und könnte eigenständige Vorschläge für die politische Agenda der Europäischen Union entwickeln; Deliberation würde somit der Funktion eines Agenda Setting näher kommen.

Gemessen an den Fachdiskussionen über Standards der Partizipation ist unter „**offen**“ die folgende Qualität zu verstehen:

**Ergebnisoffenheit:** Ein Partizipationsprozess ist nur dann als solcher zu bezeichnen, wenn das Ergebnis offen sein kann, nicht vorn vorneherein feststeht bzw. eine Lenkung auf ein bestimmtes Ergebnis hin vorgenommen wird. Begleitendes Personal (z.B. die Funktion der Moderation) muss die eigene Rolle neutral und ohne eigene Interessen im Prozess wahrnehmen.

**Inhaltsoffenheit:** Ein Partizipationsprozess muss alle „relevanten“ Positionen zu einem Thema umfassen und die Debatte ermöglichen. Dabei hängt die Relevanz vom Charakter des zu behandelnden Themas ab. Verbunden damit ist die Frage, wer zum Prozess zugelassen wird, und an welchen Kriterien dies festgemacht wird (z.B. Alter, Kompetenz, „Interesse“, Betroffenheit, geographische Kriterien, Qualifikation etc.). Die Agenda eines Dialogprozesses muss von allen Teilnehmenden gemeinsam bestimmt werden können.

**Zugangsoffenheit:** Die Dialogverfahren müssen so öffentlich zugänglich sein, das bedeutet, dass eine grundsätzliche Chance zur Teilnahme überhaupt besteht.

Gemessen an den Fachdiskussionen über Standards der Partizipation ist unter „**transparent**“ die folgende Qualität zu verstehen:

**Transparenz der Interessen:** Im Verfahren sollte zu Beginn Auskunft darüber gegeben werden, welche Beteiligten mit welchen Motivationen einen Dialog über ein Thema führen.

**Transparenz der Ressourcen:** Es muss die Offenlegung über finanzielle und sachliche Ressourcen, die zur Verfügung gestellt werden, beinhalten. Die Auswahl eines etwaigen begleitenden Personals muss erläutert werden. Die Herkunft der Informationen, die im Prozess allenfalls zur Verfügung gestellt werden, muss ersichtlich sein. Die Informationen stehen in allen Amtssprachen zur Verfügung.

**Transparenz des Verfahrens:** Es sollte verbindliche und dauerhafte Regeln für den Dialog geben, die in allen Amtssprachen zur Verfügung stehen.

**Transparenz der Ergebnisse:** Sind Ergebnisse verhandelt und verabschiedet, sollten diese öffentlich bekannt gemacht werden. Werden Ergebnisse von Dialogprozessen im Sinne eines politischen Inputs verwendet, sollte eine Rechenschaftslegung darüber erfolgen, warum welche Ergebnisse verwendet werden bzw. warum welche Ergebnisse nicht weiter verfolgt werden.

Gemessen an den Fachdiskussionen über Standards der Partizipation ist unter „**regelmäßig**“ die folgende Qualität zu verstehen:

**Dauerhaftigkeit:** Ein „regelmäßiger“ Dialog muss mehr als einmal stattfinden.

**Erwartungsstabilisierung hinsichtlich neuen Entscheidungsabläufen:** Der Dialog muss so gestaltet werden, dass ein wiederkehrendes Muster der Dialoge erkennbar ist. So kann sich eine Erwartungshaltung entwickeln, die eine entsprechende Vorbereitung des Dialogs und die Beobachtung von Themen für die politische Agenda nach sich zieht. Insgesamt stabilisieren sich durch Wiederholung Vertrauen und Glaubwürdigkeit der Akteure untereinander und es entsteht ein politischer Lernprozess, der Professionalisierung und Kompetenzsteigerung nach sich ziehen kann.

Weitere Prozesskriterien, die für eine demokratische Beteiligung Berücksichtigung finden müssten, sind:

**Fairness:**

- **Zugang:** Zeit(en) und Ort(e) des Verfahrens, des Dialogs etc. sollten unter den Akteuren einvernehmlich festgelegt werden, so dass eine echte Möglichkeit der Teilhabe gegeben ist.
- **Informationsqualität:** Die zur Verfügung gestellten Informationen sollten rechtzeitig verfügbar sein und zugänglich in einer Form von Komplexität, die auch Personen mit unterschiedlichen Voraussetzungen das Verständnis der Informationen ermöglicht.
- **Gegenseitige Anerkennung:** Kommunikativer und sozialer Umgang müssen wertschätzend sein.

**Effizienz:**

- **Ergebnisqualität:** Einzelne Dialoge sollten zeitlich befristet sein und eine Teilnahme in vertretbarer Balance zwischen Aufwand und Ertrag für alle Beteiligten sein.

**Effektivität:**

**Ergebniswirkung:** Der Prozess sollte darauf zielen, dass die erarbeiteten Ergebnisse Wirkung erzielen und die Bearbeitung bzw. Weiterverwendung (z.B. Übergabe) vorsehen und einplanen. Dies kann durch z.B. spezifisch dafür zuständige Organe (z.B. Paritätischer Ausschuss) geregelt werden.

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

Absatz (3) nennt für die Europäische Kommission die Möglichkeit, „umfangreiche Anhörungen der Betroffenen“ durchzuführen. Je nach Thematik ist hier zunächst zu klären, wer die

„Betroffenen“ im konkreten Fall sind. Gemäß Absatz 1 sind hier vor allem sowohl organisierte wie unorganisierte Zivilgesellschaft zu berücksichtigen.

**Eine Anhörung ist ein Instrument der Konsultation, d.h., es handelt sich um ein eher schwaches Partizipationsinstrument ohne Anspruch, dass die durch die Anhörung vorgebrachten Ergebnisse im weiteren Prozess Berücksichtigung finden.**

Damit bei Anhörungen eine echte demokratische Teilhabe möglich ist, gilt für den Zugang zur Anhörung:

- Eine Klärung des Charakters der Anhörung im Vorfeld und eine entsprechende Information potenziell Beteiligter;
- Die bereits genannten Kriterien der Durchführung, die für einen „Dialog“ bereits genannt wurden.

### **Weiteres Vorgehen und Umsetzungsvorschläge**

**Austausch:** Verschiedene Akteure auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene diskutieren die Umsetzung des Artikels 11. Das BBE sollte die verschiedenen Ansätze und Vorschläge sammeln und einen übergreifenden Austausch anregen. Dazu zählen u.a.:

- **Europäische Kommission:** Aktivitäten der Europäischen Kommission lassen weiter auf sich warten. Im November 2009 wurden ein Grünbuch sowie ein Durchführungspapier publiziert, das durch das Europäische Parlament diskutiert werden soll.
- **Europäisches Parlament:** Das Europaparlament hat eine inter-institutionelle Vereinbarung gefordert, um einen systematischen Dialog zwischen EU-Institutionen und Nichtregierungsorganisationen zu installieren: Der „strukturierte Dialog“, der bereits in einigen Themenfeldern wie Kultur und Jugend angewendet wird, soll Teil dieser Vereinbarung sein.
- **Europarat:** 2009 wurde der „Code of Good Practice for Civil Participation“ entwickelt (im Anhang eine vom BBE angefertigte deutsche Übersetzung). Der Code, ein Verhaltens- und Durchführungskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess, wurde durch die internationalen Nichtregierungsorganisationen INGOS am 1. Oktober 2009 verabschiedet. Er wird bereits (freiwillig) durch Vertreterinnen und Vertreter von Behörden einerseits und von Aktiven andererseits verwendet. Der Code ist ein Beitrag zur Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft. Im Code ist der Anspruch formuliert, dass Nichtregierungsorganisationen ebenfalls Bürgerinnen und Bürger vertreten. Das Papier formuliert verschiedene Formen (Information, Beratung, Dialog, Partnerschaft) der Kooperation und verschiedene Phasen der Beteili-

gung (Agenda-Setting, Ausarbeitung von Maßnahmen, Umsetzung, evtl. Neuformulierung).

- **European Alliance for the Statute of the European Association:** (u.a. Europäische Bewegung, European Social Platform, etc.) erarbeiten eine „Written Declaration“ zur Umsetzung des Artikels 11.
- **EWSA:** Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss weist in seiner Veröffentlichung „Partizipative Demokratie in fünf Punkten“ (2011) darauf hin, dass die Idee des „vertikalen“ Dialogs (Dialog zwischen der Union und den Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft) und des „horizontalen“ Dialogs (zwischen den Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft), die durch den EWSA bereits 2000 formuliert wurde, in Absatz 1 und 2 des Artikels 11 wörtlich übernommen wurden. Am 22. März 2011 fand der Workshop „What are the prospects for participatory democracy in Europe?“ der Gruppe III „Various interests“ statt, der unter anderem die weitere Arbeit am Artikel 11 fordert.
- **European Network of National Civil Society Associations (ENNA):** ENNA fordert „die Vereinbarung eines übergreifenden Rahmens der Zusammenarbeit zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft und den Institutionen der Europäischen Union“. Der Code of Good Practice ist ein Dokument, das auch in Bezug auf die Umsetzung von Art. 11 zur Anwendung kommt.

**Charta der gesellschaftlichen Mitwirkung:** Eine solche „Charta der gesellschaftlichen Mitwirkung in der Europäischen Union“ soll nicht nur größere Rechtssicherheit bei der Auslegung und Anwendung des Art. 11 Abs. 1-3 EUV gewährleisten, sondern auch dazu beitragen, den Gesetzeszweck, angemessene Bedingungen und Möglichkeiten der Beteiligung für Bürgerinnen und Bürger sowie Zivilgesellschaft in der Europäischen Union zu schaffen und zu verwirklichen. Die Unterarbeitsgruppe hat sich umfassend mit den derzeitigen Diskussionen über die Umsetzung des Artikels 11 EUV auf europäischer Ebene auseinandergesetzt, erste eigene Vorschläge erarbeitet und in den Sitzungen der AG 9 vorgestellt (s. Papier der Sitzung am 29. Juni 2011).

Die Erarbeitung einer „Charta der gesellschaftlichen Mitwirkung in der Europäischen Union“ ist nach Auffassung der UAG notwendig, um insbesondere eine Beliebigkeit in der Anwendung des Artikels 11, Abs. 1-3, zu vermeiden und den zivilgesellschaftlichen Akteuren angemessene Bedingungen und Möglichkeiten der Beteiligung zu ermöglichen.

Auf dieser Basis schlägt die UAG vor, dass das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement sich als Partner der europäischen Akteure an der Debatte auf der europäischen Ebene mit eigenen Beiträgen beteiligt und dabei das Erfahrungswissen der deutschen Zivilgesellschaft in die Diskussion einfließen lässt.



**Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**

Brüssel, den 14. November 2012

## **Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 des Vertrags von Lissabon (Initiativstellungnahme)**

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Berichtersteller: *Luca Jahier*

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Juli 2011, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*„Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 des Vertrags von Lissabon“.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 3. September 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) mit 168 gegen 3 Stimmen bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*„Nichts geschieht ohne die Menschen, nichts dauert ohne die Institutionen.“*  
*Jean Monnet*

## 1. Schlussfolgerungen

- 1.1 Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) ist es von entscheidender Bedeutung, konkrete Aktionsvorschläge auszuarbeiten, damit sämtliche EU-Institutionen die in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallenden Initiativen zur Festlegung angemessener Maßnahmen für die Umsetzung der Absätze 1 und 2 von Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ergreifen. Dieser Prozess muss als Gelegenheit zur Erweiterung und Stärkung der Strukturen für den Dialog mit der Zivilgesellschaft auf europäischer, aber auch auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene verstanden werden.
- 1.2 Das Herzstück der Demokratie ist immer noch die repräsentative Demokratie. Die partizipative Demokratie ist ein komplementärer Ansatz und keine Alternative zur repräsentativen Demokratie, auf der all unsere Gesellschaften aufbauen. Ebenso steht auch der zivile Dialog nicht im Wettstreit mit dem sozialen Dialog, sondern jeder hat im Einklang mit dem EUV eine spezifische und eigenständige Rolle.
- 1.3 Es ist notwendig, eine wirksame partizipative Demokratie gemäß dem EUV umzusetzen, die die Werte und die Identität der Europäischen Union widerspiegelt. Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Krise ist die uneingeschränkte Umsetzung von Artikel 11 absolut notwendig, um die demokratische Legitimität der Europäischen Union gegenüber ihren Bürgern zu stärken. Schließlich kann Europa nur durch mehr Transparenz, größere Eigenverantwortung und stärkere Beteiligung der Bürger und der organisierten Zivilgesellschaft sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene extremistische Tendenzen verhindern, seine demokratischen Werte verteidigen und eine "Schicksalsgemeinschaft" aufbauen.
- 1.4 Die Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 muss als entscheidende Chance gesehen werden, um über die bestehenden Verfahren zur Anhörung und Einbeziehung der Zivilgesellschaft hinauszugehen, die seit der Veröffentlichung des Weißbuchs über Europäisches Regieren 2001 auf europäischer Ebene entwickelt wurden. Unterschiedliche Methoden zur Einbindung der Zivilgesellschaft sind bereits entwickelt worden. Einige gehen über den reinen Informationsaustausch hinaus und können als nachahmenswerte Beispiele dienen, auf deren Grundlage ein strukturierter Rahmen für den europäischen zivilen Dialog in Anwendung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 geschaffen werden kann.

1.5 In diesem Zusammenhang spricht der EWSA folgende Empfehlungen aus:

- Die Europäische Kommission sollte in einer eingehenden Studie die bestehenden Verfahren zur Einbindung der Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung auf europäischer Ebene überprüfen. In dieser Studie sollten die Wirksamkeit des derzeitigen Systems der strukturierten Zusammenarbeit geprüft und Empfehlungen für einen allgemeinen Rahmen zur Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 in sämtlichen EU-Institutionen vorgelegt werden. Der EWSA und die unmittelbaren Interessenträger sollten an der Konzipierung und Durchführung der Studie sowie an der Verbreitung der Ergebnisse beteiligt werden.
- Das gemeinsame Transparenz-Register, das bereits jetzt ein gemeinsam genutztes Instrument der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments ist, sollte auf den Rat ausgeweitet werden. In Zukunft könnte dieses Register zu einem nützlichen Instrument zur Erfassung der Interessenträger des europäischen zivilen Dialogs werden.
- Die europäischen Institutionen sollten eine gemeinsame Datenbank mit Informationen über Kontakte, Anhörungen und den Dialog mit der Zivilgesellschaft anlegen. Auch die Ausarbeitung eines Jahresberichts sollte vorgesehen werden, da dies ein nützliches Kommunikationsinstrument sein könnte, um die Tragweite der Initiativen der partizipativen Demokratie in der EU zu verdeutlichen.
- Der EWSA sollte eine interne Auswertung durchführen, um die Wirksamkeit, Relevanz und Wahrnehmung seiner Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft zu beurteilen, um effektive Verbesserungsmöglichkeiten herauszuarbeiten.
- Der EWSA sollte in einer eigens dafür angelegten Datenbank detailliert darlegen, welche Organisationen der Zivilgesellschaft in seine Arbeiten einbezogen wurden und in welcher Eigenschaft sie dies taten.
- Der EWSA sollte das neue, im Februar 2012 unterzeichnete Protokoll über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission in vollem Umfang nutzen, um stärker an der Festlegung europäischer Prioritäten, Arbeitsprogramme und Kernmaßnahmen mitzuwirken.
- Der EWSA sollte die Arbeit seiner Kontaktgruppe mit der europäischen Zivilgesellschaft überprüfen und ihr neue Schubkraft geben, um die Beteiligung auszuweiten und zur besseren Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 beizutragen.
- Der EWSA sollte gemeinsam mit allen anderen unmittelbar betroffenen Akteuren, in erster Linie den EU-Institutionen, eine jährliche Großveranstaltung organisieren, um einen partizipativen Beitrag zur Prioritätenagenda der EU zu leisten. Die politische Wirkung einer solchen Veranstaltung wäre noch stärker, wenn sie zeitgleich mit einer gemeinsamen Konferenz der nationalen Parla-

mente der 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments stattfinden. Eine erste Veranstaltung könnte noch vor den Europawahlen 2014 stattfinden. Auf diese Weise würde auch die Beziehung zwischen den EU-Bürgern, den Wählern und den Mandatsträgern gestärkt.

- 1.6 Ein bedeutendes und wachsendes Engagement des EWSA beim Aufbau des europäischen öffentlichen Raums könnte zu einer immer aktiveren Rolle der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments bei der Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 EUV führen, diese Rolle fördern und somit auch zur Entstehung von Prozessen und inhaltlichen Ergebnissen beitragen, die sämtlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen Europas zugutekommen.

## 2. Einleitung

- 2.1 In den vergangenen 12 Jahren hat der EWSA bei der Definition des europäischen zivilen Dialogs, seiner komplementären Rolle zur repräsentativen Demokratie und seiner Unterschiedlichkeit gegenüber dem sozialen Dialog beträchtliche Fortschritte erzielt. Der zivile Dialog wurde als demokratischer und öffentlicher Meinungsbildungsprozess definiert, der je nach den beteiligten Akteuren verschiedene Formen annehmen kann. Der EWSA hat sich auf eine Definition von Akteuren und Begriffen des zivilen Dialogs sowie von dessen Verbindung zur partizipativen Governance geeinigt<sup>1</sup>.
- 2.2
- 2.3 Der EWSA hat zudem das Subsidiaritätsprinzip auf europäischer Ebene bekräftigt. Er hat ein genaues Raster mit 14 quantitativen und qualitativen Kriterien zur Beurteilung der Repräsentativität der zivilgesellschaftlichen Organisationen erstellt, die am horizontalen, vertikalen und sektoralen zivilen Dialog teilnehmen. Außerdem hat er die Unterschiede zwischen der Anhörung (ein von oben nach unten gerichteter Prozess) und dem zivilen Dialog (ein von unten nach oben gerichteter bzw. eher zirkulärer Prozess) herausgearbeitet. Auf diese Weise hat der EWSA zu den nunmehr in Artikel 11 EUV verankerten institutionellen Errungenschaften beigetragen<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Eine gute Zusammenfassung dieser Begriffe ist in dem Dokument „*Participatory democracy in 5 points*“ zu finden, der von der Gruppe III des EWSA im März 2011 ausgearbeitet wurde.

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.15525>.

<sup>2</sup> Mit all diesen Fragen befasst sich ausführlicher das Kompendium „*Partizipative Demokratie: Was der EWSA bisher erreicht hat – ein Rückblick*“. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

- 2.4 In dem im Dezember 2009 in Kraft getretenen EUV wird die Rolle der partizipativen Demokratie (ziviler Dialog, Anhörungen, europäische Bürgerinitiative (EBI)) offiziell anerkannt. Die Bestimmungen von Artikel 11<sup>3</sup> ergänzen und verstärken die zentrale Einrichtung der repräsentativen Demokratie (Artikel 10 und 12)<sup>4</sup> und sind so Ausdruck eines innovativen europäischen Demokratiemodells.
- 2.5 Jetzt gilt es, auf eine konkrete Umsetzung von Artikel 11 hinzuarbeiten und insbesondere die Arbeiten bezüglich der Absätze 1 und 2 aufzunehmen, da die in Absatz 3 vorgesehenen Anhörungen mittlerweile weit entwickelt sind und die europäische Bürgerinitiative bereits geregelt wurde<sup>5</sup>. Die Geschichte des EWSA zeigt, dass für wirkungsvolle Dialogstrukturen ein präziser Rechtsrahmen und institutionelle Kontinuität erforderlich sind.
- 2.6 Im März 2010 hat der EWSA die Kommission aufgefordert, „ein Grünbuch zum Zivilen Dialog über die konkrete Ausgestaltung von Artikel 11 Absatz 1 und Absatz 2 vorzulegen, um über die bereits existierende Praxis nachzudenken, Verfahren und Grundsätze näher zu definieren, sie zu evaluieren und gemeinsam mit der organisierten Zivilgesellschaft Verbesserungen anzubringen, insbesondere klare Strukturen zu schaffen“<sup>6</sup>. Ein Jahr später, 2011, wurden in einer von der Gruppe III des EWSA veranstalteten außerordentlichen Sitzung zum Thema „*Perspektiven der partizipativen Demokratie in Europa*“ diese Forderungen wieder aufgegriffen und ein „Fahrplan zur partizipativen Demokratie“ angenommen<sup>7</sup>.
- 2.7 Der EWSA stellt fest, dass es bis auf die Anhörungsverfahren und die Verordnung für die Europäische Bürgerinitiative, die am 1. April 2012 in Kraft trat, in den verschiede-

<sup>3</sup> Artikel 11 Absatz 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.“ Absatz 2: „Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.“ Absatz 3: „Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.“ Absatz 4: „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Ansatz 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, [...]“

<sup>4</sup> In Artikel 10 Absatz 1 heißt es: „Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie“ und in Artikel 10 Absatz 3: „Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen“.

<sup>5</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> In jedem Fall sollte innerhalb eines Jahres unter Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft eine umfassende Bewertung der konkreten Funktionsweise der Europäischen Bürgerinitiative durchgeführt werden.

<sup>6</sup> [ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 59.](#)

<sup>7</sup> [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf.](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf)

nen Institutionen keine Fortentwicklung in Bezug auf Bestimmungen zum zivilen Dialog (Artikel 1 Absatz 1 und 2) gab, und dass auch die Forderung nach einem entsprechenden Grünbuch bislang kein positives Echo fand.

- 2.8 In ganz Europa hat sich außerdem eine strukturelle Wirtschaftskrise ausgebreitet, die die Grundlagen der europäischen Integration in Frage stellt und darüber hinaus zu einem doppelten, gefährlichen Phänomen beiträgt. Zum einen wird bei der Suche nach Lösungen für die Krise auf Regierungsverhandlungen und immer zahlreichere europäische Gipfeltreffen zurückgegriffen. Zum anderen wird die Distanz der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Organisationen zu den EU-Institutionen immer größer. Hinzu kommt der weit verbreitete Eindruck, dass die EU nicht nur unfähig ist, einen Ausweg aus der Krise zu finden, sondern auch noch Sparmaßnahmen mit Auswirkungen auf das Leben aller Unionsbürgerinnen und -bürger verhängt und dabei praktisch keinen Dialog mit den verschiedenen Akteuren der organisierten Zivilgesellschaft über die Entscheidungen sucht. Unverständnis und Distanz scheinen folglich zuzunehmen und so den Weg für eine gefährliche Aushöhlung der Legitimation der Institutionen der Europäischen Union zu ebnen.
- 2.9 Der EWSA ist davon überzeugt, dass die vom EUV ausgelöste Dynamik, aber auch die zahlreichen vielfältigen Fragen und Prioritäten, die jetzt ganz oben auf der politischen Tagesordnung der Europäischen Union stehen, eine energische und entschlossene Wiederbelebung der "Gemeinschaftsmethode" erfordern. Dies kann nur geschehen, wenn diese Methode ausgebaut und erneuert und die parlamentarische Demokratie – der Unterbau der europäischen Institutionen – gestärkt wird. Es muss aber auch ein neues Zeitalter der direkten Beteiligung der Zivilgesellschaft anbrechen, mit der vor allem die europäische Identität gestärkt und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger geweckt wird. Eine stärkere Bürgerbeteiligung mittels des zivilen Dialogs sowohl auf direkte Weise als auch über repräsentative Verbände, wie es Artikel 11 vorsieht, ist eine große Herausforderung für die Zukunft des europäischen Einigungswerks. Hier geht es um Eigenverantwortung, Teilnahme, Transparenz und stärkere demokratische Legitimation der Entscheidungsprozesse.
- 2.10 Artikel 11 und seine Umsetzung sind daher ein wertvolles Instrument zur Verwirklichung dieser Dynamik der partizipativen Demokratie, und der EWSA besitzt zweifellos all die nötige Erfahrung, um sich als Katalysator dieses Prozesses zur Stärkung des demokratischen Lebens in Europa zu präsentieren und dabei eng mit den verschiedenen EU-Institutionen sowie den wichtigsten europäischen und nationalen Netzen der organisierten Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten.

- 2.11 Dem EWSA ist bewusst, dass er die durch den Begriff organisierte Zivilgesellschaft<sup>8</sup> zum Ausdruck gebrachte Vielfalt nur zum Teil widerspiegelt. Eben deshalb hat er seit Langem aus einem pragmatischen Ansatz heraus zahlreiche Initiativen eingeleitet, um einen kontinuierlichen Ausbau seiner Beziehungen zu der organisierten Zivilgesellschaft in Europa zu gewährleisten. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Stärkung einer solchen „Brücke“ zwischen den Institutionen und der Zivilgesellschaft in Krisenzeiten besonders wichtig ist, um die strukturpolitischen Entscheidungen und die institutionellen Reformen zu begleiten, die die EU durchführen muss, wenn sie eine Zukunft haben will.
- 2.12 Artikel 11 ist in seiner Gesamtheit ein deutliches Signal des Vertrauens in den Mehrwert der aktiven Bürgerschaft, in den Wert der partizipativen Demokratie und in die Rolle, die diese bei der Stärkung des Verantwortungsgefühls der Bürgerinnen und Bürger für das Projekt Europa spielen kann, damit die europäische Öffentlichkeit immer besser informiert ist und an Einfluss gewinnt. Artikel 11 ordnet das bereits fest etablierte Verfahren der Anhörung (Absatz 3) in den Rahmen der partizipativen Säule ein, wobei in den Absätzen 1 und 2 auf einen bedeutenden Übergang zu einem weiterentwickelten Modell des strukturierten Dialogs Bezug genommen wird.
- 2.13 Nach 15 Jahren theoretischer Erörterungen und wichtiger Arbeiten, die in dem bereits erwähnten Kompendium<sup>9</sup> enthalten sind, benötigt heute **jede EU-Institution gezielte Maßnahmen und spezifische Instrumente**, doch muss zugleich auch eine **koordinierte und kohärente Gesamtstrategie** entwickelt werden, die eine bessere Verwirklichung des im Artikel genannten Gesamtziels ermöglicht.
- 2.14 Nach Ansicht des EWSA ist der Versuchung zu widerstehen, den präskriptiven Ansatz von Artikel 11 (insbesondere der Absätze 1 und 2) rein deskriptiv zu interpretieren, als würde die bereits bestehende Lage abgebildet werden. Dies entspräche weder den Absichten des Gesetzgebers noch den hohen Erwartungen der europäischen organisierten Zivilgesellschaft.

---

<sup>8</sup> Der Wirtschafts- und Sozialausschuss „setzt sich zusammen aus Vertretern der Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie anderen Vertretern der Zivilgesellschaft, insbesondere aus dem sozialen und wirtschaftlichen, dem staatsbürgerlichen, dem beruflichen und dem kulturellen Bereich.“ AEUV, Artikel 300 Absatz 2.

<sup>9</sup> *Partizipative Demokratie: Was der EWSA bisher erreicht hat – ein Rückblick.*  
<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/compendium-web-de.pdf>.

### 3. Bewährte Verfahren als Ausgangsbasis

- 3.1 Der EWSA erachtet es für sinnvoll, bei der Ausarbeitung konkreter Maßnahmen zur Anwendung von Artikel 11 Absatz 1 und 2 bei den bereits bestehenden bewährten Verfahren anzusetzen.
- 3.2 In den letzten zehn Jahren sind die **Formen der Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen innerhalb der Europäischen Union ständig weiterentwickelt worden**. Dabei handelt es sich größtenteils um die von der Europäischen Kommission geförderten Anhörungsverfahren.
- 3.3 Auf Kommissionsebene haben immer mehr Generaldirektionen zahlreiche Anhörungsverfahren ausgearbeitet, die sich in puncto Ziele, Regelmäßigkeit, Umfang und Wirkung unterscheiden. Sie haben sich stark unabhängig voneinander und mitunter zu veritablen „Beratenden Foren“ entwickelt. Eine Vielzahl von Situationen und Ergebnissen haben in einigen Fällen bereits zu relativ strukturierten Formen eines ständigen Dialogs mit der Zivilgesellschaft geführt<sup>10</sup>. Nach Auffassung des EWSA muss in jedem Fall erneut unterstrichen werden, dass die rechtliche Struktur der Anhörungen nicht mit der neuen Einrichtung des zivilen Dialogs verwechselt werden darf, der zu einem strukturierten und ständigen Dialog werden muss.
- 3.4 Zu nennen sind hier beispielsweise das „EU-Gesundheitsforum“ der GD Gesundheit und Verbraucher, die „Grundrechteplattform“ der EU-Grundrechteagentur, die „Kontaktgruppe der Zivilgesellschaft“ der GD Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid und der von der GD Handel initiierte „*Dialog mit der Zivilgesellschaft*“.
- 3.5 Letzterer ist womöglich der umfassendste Mechanismus für einen strukturierten sektoralen Dialog, da daran sehr viele Akteure (über 800 registrierte Organisationen) beteiligt sind und nahezu die Hälfte von ihnen in einem der Mitgliedstaaten und nicht in Brüssel ansässig ist. Dieser „Dialog mit der Zivilgesellschaft“ ist ferner das einzige Forum, für das von der GD Handel eine externe Bewertung in Auftrag gegeben wurde<sup>11</sup>.
- 3.6 Ein zweites Beispiel ist das „Europäische Integrationsforum“<sup>12</sup>, das 2009 als gemeinsame Initiative des EWSA und der Europäischen Kommission ins Leben gerufen wurde und auf einer stabilen Grundlage von etwa 100 sowohl europäischen als auch na-

---

<sup>10</sup> Nachstehend sind einige kurze Zusammenfassungen aufgeführt.

<sup>11</sup> <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

<sup>12</sup> <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/policy/legal.cfm>.

tionalen Interessenträgern basiert. Regelmäßige Teilnehmer sind ferner das Europäische Parlament, der AdR und Vertreter der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Nach einigen Anlaufschwierigkeiten ist es nunmehr eine Plattform für einen strukturierten Dialog hinsichtlich der konkreten Entwicklung der integrationspolitischen europäischen Agenda – insbesondere in der ex ante-Phase.

- 3.7 Ein drittes Beispiel sind die zivilgesellschaftlichen Foren in dem komplexen System der auswärtigen Beziehungen der Union. Zu nennen seien insbesondere der Erfolg der im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen eingerichteten Gemischten Beratenden Ausschüsse, die Rolle des Beratenden Ausschusses Cariforum-EU bei der Begleitung des zwischen der EU und Cariforum abgeschlossenen spezifischen Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommens sowie die in dem Freihandelsabkommen EU-Korea verankerte Rolle der Zivilgesellschaft.
- 3.8 Das Cotonou-Abkommen<sup>13</sup> ist womöglich das komplexeste und wichtigste Beispiel, sowohl in Bezug auf die Zahl der beteiligten Länder und Akteure als auch auf die Zahl der ergriffenen Maßnahmen. Darin ist die offizielle Anerkennung der *„ergänzenden Rolle und des potenziellen Beitrags der nichtstaatlichen Akteure (die als der Privatsektor, die Wirtschafts- und Sozialpartner und die Zivilgesellschaft definiert werden) zum Entwicklungsprozess“*<sup>14</sup> verankert. Auf der Grundlage eines spezifischen Mandats veranstaltet der EWSA regelmäßige Sitzungen mit den sozioökonomischen Akteuren der AKP-Länder und der EU. Darüber hinaus wurde ein von den jeweiligen EU-Delegationen verwaltetes spezifisches Programm zur finanziellen Unterstützung der einzelnen Länder entwickelt, wodurch diese immer stärker an den Investitionen in den Kapazitätsaufbau beteiligt werden<sup>15</sup>.
- 3.9 Schließlich sei noch die vom Europäischen Parlament eingerichtete thematische Bürger-Agora genannt, die seit 2007 – wenn auch in unregelmäßigen Abständen und mit unterschiedlichem Erfolg – drei Mal stattgefunden hat und an der zahlreiche Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft teilgenommen haben<sup>16</sup>. Mit Blick auf eine notwendige und wirkungsvollere Neubelebung dieses Dialogs in den kommenden Jahren wird diese Maßnahme derzeit einer spezifischen internen Bewertung durch das Europäische Parlament unterzogen.

<sup>13</sup> Kapitel 2 Artikel 4.

<sup>14</sup> Kapitel 2 Artikel 6.

<sup>15</sup> In Bezug auf die Überwachungsmaßnahmen des EWSA siehe die Abschlusserklärung des regionalen Seminars vom 7. bis 10. Juli 2010 in Adis Abeba. [www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876](http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876).

<sup>16</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00567de5f7/Agora.html>.

- 3.10 Erwähnenswert sind außerdem einige internationale Beispiele für die effektive Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse, darunter insbesondere die Aarhus-Konvention<sup>17</sup> der UN-Wirtschaftskommission für Europa und der durch die Konferenz der internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGO)<sup>18</sup> des Europarates verabschiedete Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung am Entscheidungsprozess.
- 3.11 Durch die Aarhus-Konvention haben die Öffentlichkeit und einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft nicht nur das Recht auf „Zugang zu Umweltinformationen“ der Behörden, sondern auch auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen und gegebenenfalls das Recht auf Anfechtung staatlicher Entscheidungen. Darüber hinaus können Vertreter der Zivilgesellschaft dem Überwachungsausschuss der Aarhus-Konvention beitreten sowie im Vorstand vertreten sein. Schließlich steht solchen Organisationen der Zivilgesellschaft auch eine finanzielle Unterstützung zu.
- 3.12 Mit dem vom Ministerkomitee anerkannten Verhaltenskodex des Europarats soll eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft am politischen Entscheidungsprozess auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene gewährleistet werden. Im Verhaltenskodex werden vier unterschiedliche Beteiligungsebenen definiert (Information, Beratung, Dialog und Partnerschaft), die sowohl von der Zivilgesellschaft als auch von den Behörden als Matrix verwendet werden können. Auch auf regionaler und nationaler Ebene gibt es gute Beispiele, darunter insbesondere das französische Forum „Grenelle Environnement“, das 2007 auf Initiative des Präsidenten der Französischen Republik gegründet wurde<sup>19</sup>. Das Forum brachte Vertreter des Staates, der lokalen Gebietskörperschaften, der NGO und der Sozialpartner im Zeichen des Dialogs und der Partnerschaft an einen Tisch. Daraus entstanden in den Jahren 2008 und 2010 zwei wichtige Umweltgesetzespakete. Außerdem wurde auf Vorschlag von „Grenelle Environnement“ im Jahr 2008 der französische Wirtschafts- und Sozialrat in „Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat“ umbenannt und Mitglieder aus diesem Bereich in die Einrichtung aufgenommen<sup>20</sup>. Schließlich sei noch auf weitere Modelle des zivilen Dialogs verwiesen, die auf nationaler und lokaler Ebene als „Kooperationsplattformen“, „Compact“, „Vereinbarungen und Protokolle der Zusammenarbeit“ usw. entwickelt werden und als solche genutzt werden sollten.

---

<sup>17</sup> Übereinkommen von 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>.

<sup>18</sup> Der Kodex wurde im Oktober 2009 verabschiedet. [www.coe.int/ngo](http://www.coe.int/ngo).

<sup>19</sup> „Grenelle Environnement“ – <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.

<sup>20</sup> Weitere Beispiele für die Beteiligung der Zivilgesellschaft sind der Anhörung im Rahmen des Entwurfs zu dieser Stellungnahme zu entnehmen, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>.

#### 4. Erkenntnisse und Entwicklungsmöglichkeiten

- 4.1 Es gibt hochinteressante Beispiele, die de facto weit über die Standardformen der bloßen Anhörung hinausreichen und in mehreren Fällen zu dauerhafteren und komplexeren Prozessen der aktiven Teilhabe und der Stärkung von Formen der Zusammenarbeit als Vorläufer möglicher Formen eines strukturierten zivilen Dialogs nach Maßgabe von Artikel 11 des EUV führen. Diese Verfahren sind gleichwohl außerhalb der jeweiligen Branche größtenteils unbekannt und müssen bewertet, stärker gefördert, ausgeweitet und dauerhafter gemacht werden.
- 4.2 Wie diese Foren durch die einzelnen Akteure – insbesondere hinsichtlich ihrer Effektivität – wahrgenommen werden, hängt darüber hinaus von verschiedenen Faktoren ab: die stark variierende Teilhabe an dem Prozess; der wahrgenommene Grad der Repräsentativität der Beteiligten<sup>21</sup>; die finanziellen Voraussetzungen, die die Teilnahme weniger strukturierter, in Brüssel nicht präsenter Akteure unterstützen oder auch nicht; die technischen Kapazitäten, um aktiv zu den Debatten beizutragen und Folgemaßnahmen zu dem Prozess zu gewährleisten sowie von den kontinuierlichen operativen Investitionen der EU-Institutionen.
- 4.3 Es sollen einige relevante Aspekte dieser Prozesse hervorgehoben werden:
- Sie haben zur Entwicklung einiger Arbeitspraktiken geführt, die allmählich zu weit verbreiteten und anerkannten Standards wurden – dieses Plus sollte analysiert und bewertet werden.
  - In die Mehrzahl dieser Prozesse ist ein breites Spektrum von Interessenträgern eingebunden, die in der Regel nicht einer einzigen Gruppierung bzw. einem einzigen Zweig der Organisationen der organisierten Zivilgesellschaft angehören, wohl aber oftmals dieselben Arten von Vertretern, wie sie auch im EWSA anzutreffen sind, umfassen: Akteure der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie aus dem sozialen und wirtschaftlichen, dem staatsbürgerlichen, dem berufsständischen und dem kulturellen Bereich.
  - Oftmals ist mehr als ein EU-Organ bzw. eine EU-Einrichtung beteiligt, wobei sie jedoch unterschiedliche Rollen übernehmen. Dies führt mitunter zu einer Vernetzung verschiedener Institutionen, die ausgebaut werden sollte.
  - Neben den europäischen Organisationen sind in diesen Prozess einer strukturierten Zusammenarbeit auf vielgestaltige Art und Weise auch immer mehr Re-

<sup>21</sup> Es ist jedoch festzustellen, dass sich die für die verschiedenen Situationen geltenden Repräsentativitätskriterien stark unterscheiden. Daher sei erneut auf die in der Stellungnahme des EWSA definierten quantitativen und qualitativen Kriterien verwiesen (Berichterstatte: Jan OLSSON), ABl. C 88 vom 11.4.2006, S. 41-47.

präsentanten der einzelstaatlichen Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen eingebunden. Gleichwohl bleibt hier noch viel zu tun, um eine breitere Einbindung der lokalen und der nationalen Ebene der Zivilgesellschaft der 27 Mitgliedstaaten zu gewährleisten<sup>22</sup>.

- 4.4 Diese Beobachtungen zeigen ein Potenzial an kritischer Masse, die bei systematischer Nutzung und angemessener Bekanntmachung einen wichtigen Baustein für die Schaffung der partizipativen Demokratie auf europäischer Ebene darstellen könnte. In jedem Fall könnte diese Säule der europäischen Demokratie deutlich sichtbar gemacht werden, sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch innerhalb der verschiedenen Institutionen. Dadurch würde das Ausmaß des Beitrags der europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und das bereits seit längerem in der EU vorhandene starke Engagement besser erkennbar und stärker geschätzt werden.
- 4.5 **Der EWSA schlägt daher vor, dass die Europäische Kommission mit aktiver Unterstützung aller anderen Institutionen eine umfassendere, detailliertere Studie in Auftrag gibt.**
- 4.6 Zehn Jahre nach dem Weißbuch über Europäisches Regieren<sup>23</sup> dürfte eine solche Studie eine vollständigere Gesamtbewertung der erzielten Ergebnisse, der konkreten Auswirkung auf den Gesetzgebungsprozess, der unerwarteten, aber eingetretenen Entwicklungen, der problematischen Fragen, der festgestellten Mängel und Widersprüche sowie der angefallenen Kosten ermöglichen und dabei schließlich die notwendigen Elemente für eine adäquatere und umfassendere Teilhabe verdeutlichen. Ferner sollte in der Studie bewertet werden, wie effizient und umfangreich alle bestehenden Formen der strukturierten Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sind, welches die Parameter und Voraussetzungen für eine Steigerung ihrer Wirksamkeit sind und welche bewährten Verfahren als Beispiel vorgeschlagen und wie sie weiterentwickelt werden könnten. Und schließlich sollte auch bewertet werden, in welchem Maße und auf welche Weise diese umfassenden Arbeiten außerhalb der mit der Materie vertrauten Kreise zur Kenntnis und wahrgenommen werden und zur Ausbreitung der demokratischen Partizipation, der Teilnahme am Projekt Europa und somit zur Schaffung des europäischen öffentlichen Raums beitragen. In einer solchen

---

<sup>22</sup> In diesem Zusammenhang sollte auf die immense Anzahl lokaler, nationaler und regionaler Organisationen verwiesen werden, die in diesen Jahren an konkreten und spezifischen EU-Projekten beteiligt waren und die mit entsprechenden Anreizen und einer entsprechenden Vernetzung auch aktiv in eine umfassendere Dynamik der Partizipation und des zivilen Dialogs eingebunden werden könnten, mit der die Teilnahme der Bürger am europäischen Integrationsprojekt auf nationaler und lokaler Ebene in der Union flächendeckend gestärkt werden kann.

<sup>23</sup> ABl. C 193 del 10.7.2001, S. 117; ABl. C 125 del 27.5.2002, S. 61 und COM(2001) 428 final.

Studie sollten im Übrigen die Elemente einer Folgenabschätzung sowohl aus Sicht der Institutionen als auch aus Sicht der einzelnen Akteure der organisierten Zivilgesellschaft zusammengefasst werden.

- 4.7 Eine solche Studie, die mit Blick auf die in Artikel 11<sup>24</sup> vorgegebene Richtung unter direkter und aktiver Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft erstellt werden sollte, könnte eine gute Arbeitsgrundlage zur Ermittlung von Leitlinien und weiterer praktischer Modalitäten für die Entwicklung des strukturierten Dialogs im Sinne von Artikel 11 EUV darstellen. Auf diese Weise könnte sie die notwendigen Elemente für weitere konkretere Durchführungsvorschläge seitens der Kommission und anderer EU-Institutionen im Einklang mit dem in Ziffer 2.5 erwähnten Grünbuch liefern, das der EWSA für wichtig hält. Insbesondere sollten mögliche gemeinsame Leitlinien und Verfahren für alle Institutionen – unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Eigenständigkeit – ermittelt werden, um einen homogenen, effektiven, inklusiven und transparenten Prozess für die strukturierte Teilhabe der Zivilgesellschaft am europäischen Aufbauwerk zu entwickeln.
- 4.8 Der EWSA kann mit seinen Arbeiten, Fachkenntnissen und Netzen gewiss aktiv zu der Studie beitragen – sowohl in der Konzeptions- und Umsetzungsphase, als auch bei der anschließenden Verbreitung der Ergebnisse, insbesondere in den 27 Mitgliedstaaten.
- 4.9 Ferner haben **die Europäische Kommission und das Europäische Parlament** am 23. Juni 2011 **das gemeinsame Transparenzregister angenommen**, das das von der Kommission im Jahr 2008 erstellte Verzeichnis ersetzt. Es umfasst bereits mehrere Tausend Organisationen aus den verschiedensten Bereichen der europäischen Zivilgesellschaft, die detaillierte Angaben machen müssen und sich zur Einhaltung eines gemeinsamen Verhaltenskodex verpflichten<sup>25</sup>. Ein einziges gemeinsames Verzeichnis für zwei Institutionen, für das auch der Rat bereits sein Interesse an einer Beteiligung bekundet hat, geht in eine eindeutige Richtung und ist Ausdruck des Bestrebens der EU-Institutionen, sich in einer solchen für die Beziehungen zu der Zivilgesellschaft wichtigen und entscheidenden Angelegenheit miteinander abzustimmen.
- 4.10 Der EWSA ist der Ansicht, dass dieses Register, das heute ausschließlich der Transparenz für diejenigen dient, die sich zur politischen Einflussnahme an die europäischen Institutionen wenden, schrittweise ein Arbeitsinstrument zur Erfassung der Interessenträger des zivilen Dialogs in Bezug auf die Frage der Repräsentativitätskriterien werden könnte. Die mit einem solchen Register für die Entwicklung des strukturier-

<sup>24</sup> "[...] Die Organe pflegen einen offenen [...] Dialog", Absatz 2.

<sup>25</sup> [http://europa.eu/transparency-register/index\\_de.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_de.htm).

ten zivilen Dialogs verbundenen Möglichkeiten sollten daher auch im Rahmen der genannten Studie ausgelotet werden.

- 4.11 Darüber hinaus eröffnet der Vertrag von Lissabon **dem Europäischen Rat neue Möglichkeiten**. Er ist zu nunmehr zu einer festen Struktur geworden, deren Präsident für eine zweieinhalbjährige, verlängerbare Amtszeit gewählt wird. Durch all diese Maßnahmen werden die Grundlagen für eine längerfristige Perspektive und für dauerhafte Beziehungen mit der organisierten Zivilgesellschaft gelegt. Der Europäische Rat ist ebenfalls der in Artikel 11 EUV verankerten Verpflichtung unterworfen. Da er nunmehr für die Festlegung der allgemeinen politischen Leitlinien der EU verantwortlich ist, ist die Entwicklung einer Zusammenarbeit, die sich schrittweise zu einem strukturierten zivilen Dialog entwickeln sollte, umso mehr von strategischer Bedeutung. Der EWSA ist der Ansicht, dass der Rat ein eigens für den Dialog mit der Zivilgesellschaft zuständiges Referat einrichten sollte. Er selbst ist im Rahmen seiner besonderen Aufgaben bereit, eng mit dem Rat zusammenzuarbeiten und diesen Vorschlag konkret umzusetzen.

## 5. Die Rolle des EWSA

- 5.1 Auch der EWSA hat in den letzten zehn Jahren seine Arbeitsmethoden erheblich verändert und vor allem das Spektrum der an seinen Arbeiten beteiligten Akteure, Sachverständigen und Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft stark erweitert.
- 5.2 Diese Veränderungen betrafen alle Funktionsbereiche des EWSA: den traditionellen Teil seiner Arbeiten (Stellungnahmen) mit zunehmender Einbindung von Sachverständigen und immer mehr Anhörungen (unterschiedlicher Größe); die Einsetzung der Kontaktgruppe mit den Organisationen der Zivilgesellschaft; die verschiedenen Konferenzen und Veranstaltungen im Rahmen der Programme der Fachgruppen, Gruppen und Präsidenschaften, in Brüssel wie auch in den verschiedenen EU-Ländern; die mit den Wirtschafts- und Sozialräten und vergleichbaren Einrichtungen zur Europa-2020-Strategie durchgeführten Arbeiten; und schließlich dasselbe breite Spektrum an Aktivitäten im Rahmen der auswärtigen Beziehungen des EWSA.
- 5.3 Hieraus entstand ein dichtes Netz beständig zunehmender Beziehungen und Dialoge mit einem breiteren und vielfältigeren Spektrum an Akteuren der europäischen organisierten Zivilgesellschaft. Diese Entwicklung ist recht vielfältig und stark sektorbezogen, wobei die jeweiligen Akteure oftmals die Tätigkeiten der anderen kaum kennen. Vor allem wurde deren Gesamtpotenzial nicht hinlänglich genutzt.

#### 5.4 Aus diesem Grund **muss der EWSA**

- eine **umfassendere Analyse der Entwicklung und der Perspektiven seines Beziehungsgeflechts mit der organisierten Zivilgesellschaft** fördern, um dessen Wirksamkeit und Relevanz sowie die Wahrnehmung der durchgeführten Tätigkeiten zu ermitteln und mögliche Entwicklungen sowie notwendige Innovationen zu fördern. Ziel ist es, seine spezifische Rolle als beratende Einrichtung der EU zu vervollkommen und den Prozess der Umsetzung von Artikel 11 EUV zu unterstützen. Eine solche Studie sollte mit Hilfe erstklassiger Forschungsinstitute durchgeführt werden und angemessene Verfahren für die Teilhabe und aktive Kooperation der Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen auf europäischer Ebene vorsehen und somit auch ihre Meinungen und ihre Gesamtschätzungen einholen;
- eine **spezifische zentrale Datenbank mit sämtlichen** alljährlich in verschiedener Form an den Arbeiten des Ausschusses beteiligten **Ansprechpartnern und ihren Zuständigkeiten und Organisationen** aufbauen, auch ihre verschiedenen Kategorien bestimmen und schließlich evaluieren, welche möglichen Initiativen für eine einheitliche Kommunikation und/oder für einen jährlichen Dialog mit sämtlichen Kontaktpersonen entwickelt werden könnten, um dieses Beziehungssystem auf eine solidere Grundlage zu stellen;
- den verschiedenen EU-Institutionen anbieten, eine **einzigste Datenbank für das gesamte von sämtlichen Organen und Einrichtungen der EU entwickelte System an Beziehungen und Kontakten zu den zivilgesellschaftlichen Organisationen** einzurichten. Er könnte ferner die Erarbeitung eines entsprechenden, für alle nationalen und europäischen Akteure zugänglichen jährlichen Berichts erwägen<sup>26</sup>.

5.5 Der EWSA muss sämtliche nützlichen Synergien mit den anderen EU-Institutionen ausschöpfen, um eine einwandfreie Umsetzung von Artikel 11 zu gewährleisten. Zu diesem Zweck verpflichtet er sich erneut, neue Arbeitsperspektiven mit dem Europäischen Rat zu eröffnen und sämtliche bereits bestehende Kooperationsmöglichkeiten mit dem Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen zu konsolidieren und auszubauen.

5.6 **Das vom EWSA unterzeichnete neue Protokoll über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission<sup>27</sup>**, in dem die Rolle des EWSA als bevorzugter Mittler zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und den Institutionen der EU festgeschrieben und gestärkt

<sup>26</sup> Siehe auch Nr. 21 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13.1.2009 zu den „Perspektiven für den Ausbau des zivilen Dialogs nach dem Vertrag von Lissabon“ P6 TA(2009)0007.

<sup>27</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469>.

wird, bietet zahlreiche Möglichkeiten in diesem Sinne, die zielstrebig weiterentwickelt werden müssen. In dem Protokoll werden die in den letzten Jahren entwickelten Kooperationsmöglichkeiten konsolidiert und ausgebaut sowie neue und ehrgeizige konkrete Wege zur schrittweisen und gemeinsamen Anwendung von Artikel 11 EUV festgelegt, um „an der Weiterentwicklung der partizipativen Demokratie auf EU-Ebene mit dem Ziel [zu arbeiten], die demokratische Legitimität der Union zu stärken“<sup>28</sup>. Insbesondere sieht die Kommission „in dieser Zusammenarbeit ein besonders geeignetes Instrument für einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft, wie er in Artikel 11 EUV festgeschrieben ist“<sup>29</sup>.

5.7 In dem Protokoll werden zwei besonders geeignete Gelegenheiten für die Entwicklung dieser Zusammenarbeit genannt, die zu einem dauerhaften und strukturierten Rahmen führen können, der allmählich ein immer breiteres Netz an Vertretungsorganisationen der europäischen Zivilgesellschaft umfasst und so der konkreten Entwicklung des strukturierten zivilen Dialogs gemäß Artikel 11 Absatz 2 weiter Gestalt verleiht:

- Im Rahmen der Festlegung der politischen Prioritäten der EU hat der EWSA die Möglichkeit der Einflussnahme auf eben diese Prioritäten und auf das jährliche Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission. Zu diesem Zweck muss der EWSA der Kommission seine eigenen Vorschläge zu den Prioritäten für das folgende Jahr zur Kenntnis bringen, und am Ende jedes Jahres veranstaltet er eine Debatte über die Zukunft der EU, in der die Kommission ihre strategischen Prioritäten erläutert.
- Im Rahmen des Europäischen Semesters und der Europa-2020-Strategie ist im Protokoll festgelegt, dass der EWSA einmal jährlich einen in enger Zusammenarbeit mit dem Netz der Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbaren Einrichtungen erarbeiteten Bericht vorlegt, in dem er die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Erstellung der nationalen Reformprogramme bewertet. Dieser Bericht wird im Vorfeld der Frühjahrstagung des Europäischen Rates erörtert, und die Europäische Kommission sollte daran teilnehmen und bei dieser Gelegenheit den „Jahreswachstumsbericht“ erläutern.

5.8 Der EWSA muss sich ferner um Schaffung zweckmäßiger Synergien mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen auf nationaler und europäischer Ebene bemühen und eine strukturierte Zusammenarbeit auf beiden Ebenen entwickeln.

---

<sup>28</sup> Protokoll, Präambel, Ziffer 6.

<sup>29</sup> Protokoll, Präambel, Ziffer 7.

5.9 Insbesondere ist angesichts des Beitrags, den der EWSA gemäß dem Protokoll leisten sollte, eine solche strukturierte Zusammenarbeit auf nationaler Ebene denkbar: „Nach Maßgabe der Artikel 8 bis 12 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kann der EWSA insbesondere im Zusammenhang mit bereichsübergreifenden Bestimmungen zur Bewertung der Umsetzung von EU-Rechtsakten beitragen“<sup>30</sup>. Zu diesem Zweck muss die bereits bestehende Zusammenarbeit mit den nationalen WSR und vergleichbaren Einrichtungen weiter ausgebaut werden.

5.10 Schließlich hat der EWSA 2004 die **Kontaktgruppe** mit den europäischen Organisationen und Netzen der Zivilgesellschaft eingerichtet, auf die auch in der überarbeiteten Fassung des Protokolls hingewiesen wird. Im Rahmen der aufgezeigten Entwicklungslinien hält es der EWSA für notwendig, die Rolle der Kontaktgruppe zu überprüfen und neu zu bestimmen, ihr neue Impulse zu geben und sie insbesondere für sämtliche Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft und unter Bezugnahme auf die strukturierte Zusammensetzung der drei Gruppen des EWSA zu öffnen. Eine solche Stärkung könnte ein spezifischer Beitrag zu entscheidenden Fortschritten bei der Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 EUV (hinsichtlich des horizontalen zivilen Dialogs) darstellen und den EWSA zu einer Plattform für die Ermöglichung dieses Prozesses werden lassen. Die Kontaktgruppe wird nach einer entsprechenden Überprüfung und Stärkung innerhalb des EWSA eine zunehmend wichtige Rolle spielen können, insbesondere bei der Überwachung der Umsetzung von Artikel 11 EUV.

## 6. Schaffung eines strukturierten Raums für den europäischen zivilen Dialog

6.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass er zunehmend zum Exzellenzzentrum des europäischen zivilen Dialogs werden muss; dabei muss er die bestehenden Instrumente weiter entwickeln und aufwerten, und neue Formen des strukturierten Dialogs und offener und partizipativer Foren der Interessenträger fördern. All dies sollte im Rahmen einer umfassenden Strategie unter einer immer angemesseneren Beteiligung der Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft erfolgen und zur Verbreitung bewährter Verfahren beim zivilen Dialog auf allen Ebenen führen. Dadurch wird der EWSA entscheidend zur Umsetzung des Artikels 11 beitragen können.

6.2 Nach Ansicht des EWSA sollte auch mit der Schaffung eines Raums begonnen werden, der dieses neue Zeitalter der partizipativen Demokratie sichtbar verkörpert. Dies wäre nicht nur inhaltlich und methodisch innovativ, sondern würde auch dem gesamten Prozess einen Impuls geben und schließlich per se ein kommunikativer Akt sein. Damit ließe sich der Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit Form und Inhalt ver-

---

<sup>30</sup> Protokoll, Präambel.

leihen, wie es der Philosoph Jürgen Habermas als eine noch längst nicht verwirklichte Grundvoraussetzung des europäischen Projekts vorschlägt. Vor dem Hintergrund der Krise und der bereits genannten Gefahren einer nachlassenden demokratischen Unterstützung für die europäische Integration wird ein solches Projekt umso wichtiger.

6.3 Der Vorschlag für die Schaffung eines solchen Raums wurde im EWSA bereits auf einer Konferenz<sup>31</sup> und in einer unlängst veröffentlichten wichtigen Stellungnahme zum Thema "Erneuerung der Gemeinschaftsmethode"<sup>32</sup> unterbreitet.

6.4 Nach Ansicht des EWSA kann dieser strukturierte Raum für den europäischen zivilen Dialog die **Form einer jährlichen Veranstaltung** mit folgenden Merkmalen und Zielsetzungen annehmen:

- eine Veranstaltung, auf der – im Einklang mit Ziffer 5.7 – die wichtigsten Beiträge der europäischen organisierten Zivilgesellschaft zum Jahresprogramm der Kommission und zu der Prioritätenagenda der verschiedenen Institutionen zusammengetragen, verbreitet und zusammengefasst werden sollen;
- eine schrittweise über mehrere Tage angelegte Veranstaltung nach dem Muster der vom AdR mit Erfolg veranstalteten "Open Days"<sup>33</sup> – mit Workshops, und thematischen Versammlungen, die schließlich in eine umfassende Abschlussveranstaltung münden;
- eine Veranstaltung, für die der EWSA mit der Einrichtung eines spezifischen Ausschusses eine solide Grundlage schaffen sollte, der sich aus Vertretern der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft zusammensetzt und die thematischen Prioritäten für die Arbeiten sowie die Teilnahmemodalitäten festlegt<sup>34</sup>;
- eine Veranstaltung, deren Teilnehmerkreis so weit wie möglich – auch auf Ebene der nationalen und der Branchenorganisationen – ausgedehnt werden sollte;
- eine Veranstaltung, die nach Maßgabe der in Artikel 11 Absatz 1 verankerten Forderung nach einem direkten Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern auch

---

<sup>31</sup> Siehe Punkt 4 des Schlusskapitels in dem von den wichtigsten Organisationen der Zivilgesellschaft auf der EWSA-Konferenz am 10. Februar 2010 verabschiedeten Dokument „Die Organisation einer jährlichen Konferenz der organisierten Zivilgesellschaft mit Blick auf einen Beitrag zur Erarbeitung der europäischen politischen Agenda(...)“.

<sup>32</sup> ABl. C 51 vom 17.2.2011, S. 29, Ziffer 5.6., Berichterstatter: Henri MALOSSE und Georgios DASSIS.

<sup>33</sup> Die Open Days des AdR, die 2012 zum zehnten Mal stattfinden, sind ein Forum für Diskussionen und politische Debatten, aber auch ein Ort für den Austausch bewährter Verfahren und Kooperationsformen. Sie zählen mittlerweile rund 6.000 Teilnehmer und gliedern sich in etwa 100 Workshops, drei allgemeine thematische Versammlungen und eine Abschlussitzung, an der hochrangige Vertreter sämtlicher europäischer Institutionen teilnehmen.

<sup>34</sup> Diesbezüglich sei erinnert an das bewährte Verfahren des vom EWSA im Frühjahr 2009 vorgelegte *Programm für Europa: Die Vorschläge der Zivilgesellschaft*.

Formen der direkten Teilhabe der Unionsbürgerinnen und -bürger in den 27 EU-Mitgliedstaaten unter Nutzung des großen Potenzials der neuen Kommunikationstechnologien vorsieht;

- eine Veranstaltung, die mit einer Schlusserklärung abschließen könnte, die vom oben genannten Vorbereitungsausschuss durchgeführt und koordiniert würde, wie bereits vom EWSA bei zahlreichen internen und externen Gelegenheiten erfolgreich erprobt.

6.5 Der EWSA sieht in einer solchen Veranstaltung einen konstruktiven Anstoß dazu, dass der Dialog mit den Bürgern in allen EU-Institutionen, also in allen Generaldirektionen der Kommission, allen Arbeitsgruppen im Rat und allen Ausschüssen im Parlament zu einer Querschnittsaufgabe wird, bei der Transparenz und Ausgewogenheit mit Blick auf die verschiedenen Gruppen der organisierten Zivilgesellschaft in Europa zum Tragen kommen, wie es das Europäische Parlament seinerzeit forderte<sup>35</sup>.

6.6 Um dieser Idee mehr Kraft und Konsistenz zu verleihen, ersucht der EWSA ferner die Kommission, erneut einen konkreten endgültigen Vorschlag zum Europäischen Statut der Vereinigungen vorzulegen, wie es die europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft nachdrücklich fordern und es bereits mehrfach in Stellungnahmen des EWSA aufgegriffen wurde.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
*Staffan NILSSON*

---

<sup>35</sup> Entschließung P6-TA (2009)0007 des EP, 13. Januar 2009, zu den Perspektiven für den Ausbau des Dialogs mit den Bürgern im Rahmen des Vertrags von Lissabon, Berichterstatterin: G. GRABOWSKA.

## Europäisches Regieren und deutsche Interessen

Erste Schlussfolgerungen aus „EBD Exklusiv“, 16. November 2010 in Berlin

*Bernd Hüttemann*

Der Lissabon-Vertrag gilt als großer Fortschritt. Institutionelle Neuerungen und neue Politikbereiche bringen eine neue Qualität in den europäischen Einigungsprozess. Aber bietet er auch mehr europäische Demokratie? Wer prägt neben den EU-Organen Europapolitik? Bürger, Abgeordnete, Beamte, Lobbyisten? Als neue demokratische Errungenschaft gilt die „Europäische Bürgerinitiative“, eine Art Referendum. Im EU-Vertrag steckt aber noch mehr drin, insbesondere neue Rechte für nationale Parlamente. Die vom Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts geprägte deutsche Diskussion verdeckt dabei den Blick auf die Möglichkeiten einer modernen partizipativen europäischen Demokratie. Erste Schlussfolgerungen aus der Diskussion in EBD Exklusiv

### Die EU steckt in einem Demokratiedilemma – aber was heißt das?

Christian Calliess von der Freien Universität Berlin spitzte es in EBD Exklusiv<sup>1</sup> zu: Die Europäische Union stecke weiter in einem „Demokratiedilemma“. Ist das so?

Zunächst fällt bei der Lektüre des EU-Vertrages auf, dass die Kompetenzen für das Europäische Parlament erheblich ausgeweitet wurden. Das Parlament kommt dem Ministerrat in seiner Bedeutung nun sehr nahe.

Gleichzeitig legitimiert Art. 10 des neuen EU-Vertrages (EUV) eine europäische „repräsentative Demokratie“. Das Europäische Parlament vertritt die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar. Aber der EUV zielt nicht allein auf repräsentative Demokratie ab. Art. 11 EUV<sup>2</sup> bietet einen neuen „partizipativen“ Ansatz, mit einem klaren Rahmen für Anhörungen der „repräsentativen Verbände und Bürger“ und der Möglichkeit einer Gesetzesinitiative für Bürger.

---

<sup>1</sup> Der Aufsatz bezieht sich auf Ergebnisse der Veranstaltung „EBD Exklusiv Europäischer Lobbyismus im Zeichen von Lissabon“ am 16. November 2010. Mit Vertretern der Mitgliedsorganisationen diskutierten: Prof. Dr. Christian Calliess (Jean Monnet Professur für Europäische Integration, FU Berlin), Katharina Wolf (EBD-Vorstand, Deutscher Juristinnenbund), Dr. Joachim Wuermeling (Gesamtverband der Deutschen Versicherungsindustrie). Moderation Dr. Christine Pütz (EBD-Vorstand, Heinrich Böll-Stiftung). Kurzbericht siehe:

<http://www.europaeische-bewegung.de/aktivitaeten-projekte/ebd-exklusiv/>, abgerufen am 31.01.2011.

<sup>2</sup> <http://dejure.org/gesetze/EU/11.html>, abgerufen am 31.01.2011.

Der Lissaboner Reformvertrag begnügt sich nicht mit europäischen Antworten, er verpasst der Europapolitik eine zusätzliche „nationale Gehhilfe“ in Sachen Demokratie. Art. 12 EUV bindet die nationalen Parlamente in die Entscheidungsfindung der Union ein, denn nun ist eine „Subsidiaritätsrüge“ bei Nichtbeachtung der nationalstaatlichen Kompetenzen möglich.<sup>3</sup> Kooperieren genügend nationale Parlamente grenzüberschreitend, werden Bestimmungen zur Subsidiarität (Art. 5 EUV) rügefähig. Mit der „Subsidiaritätsklage“ können nationale Parlamente über ihre Regierungen vor dem Europäischen Gerichtshof Kompetenzverletzungen ex-post überprüfen lassen.<sup>4</sup>

Aber, bei so viel Erwähnung von Demokratie, wo liegt nun das Dilemma?

Es ist vor allem ein deutsches Dilemma, mit großer Signalwirkung für ganz Europa. Das Lissabon-Urteil<sup>5</sup> des Bundesverfassungsgerichts hat dem Europäischen Parlament die höchsten Weihen repräsentativer Demokratie abgesprochen. Karlsruhe meint, dass sich die Europäische Union „zwar föderalisierten Staatsmodellen“ angenähert habe, die meisten Organe aber in der personellen Zusammensetzung an nationale Bestimmungsrechte gekoppelt seien. „Selbst für ein gleichheitsgerecht gewähltes Europäisches Parlament wäre diese Struktur ein erhebliches Hindernis bei der personellen und sachlichen Durchsetzung eines repräsentativen parlamentarischen Mehrheitswillens.“<sup>6</sup> Mithin, selbst bei einem einheitlichen EU-Wahlrecht wäre Karlsruhe nicht zufrieden. Das oberste deutsche Gericht möchte diese Frage durch eine verstärkte Kontrolle der EU-Gesetzgebung durch nationale Parlamente – in Deutschland durch Bundestag und Bundesrat – lösen. Und es schuf ein neues deutsches Fachwort: „Integrationsverantwortung“. Beide Kammern wurden verpflichtet, sich in die europäische Rechtsetzung einzubringen. Bundestag und Bundesrat haben nun nachgerüstet.<sup>7</sup> Aber wird die nationale Integrationsverantwortung von Volks- und Ländervertretung reichen, die Kluft zwischen nationaler und Brüsseler Politikspäre zu überbrücken? Gelingt ein stärkeres Durchdringen von nationaler und europäischer Politik?

Für Karlsruhe gibt es nicht nur das „Demokratiedefizit Europäisches Parlament“; es stößt sich an einer mangelhaften europäischen öffentlichen Meinung, die „für Wahlen und Abstimmungen erst die Alternativen sichtbar“ mache und die Wahrung formaler demokratischer

<sup>3</sup> Vgl. Jörg Semmler: Die Subsidiaritätsrüge nach dem Vertrag von Lissabon – Plädoyer für ein politisches Instrument; in: Zeitschrift für europa-rechtliche Studien ZEuS, Heft 4, 2010.

<sup>4</sup> Vgl. Cyril Gläser: Nationale Parlamente; in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden- Baden 2011; S. 311-328 (312).

<sup>5</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009,

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html), abgerufen am 31.01.2011.

<sup>6</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 287f.

<sup>7</sup> Im Integrationsverantwortungsgesetz vom 1. Dezember 2009:

<http://bundesrecht.juris.de/intvg/BJNR302210009.html>, abgerufen am 31.01.2011.

„Organisationsprinzipien“ und die „kooperative Einbindung von Interessengruppen“ zwingend ergänze.<sup>8</sup> Es gebe zwar mehr Resonanz für eine europäische Öffentlichkeit<sup>9</sup>, aber letztlich entscheidend sei die jeweilige nationale Welt. Und dies sei auch gut so, denn solange es eine nationale Integrationsverantwortung gebe, solange „kann und muss die Demokratie der Europäischen Union nicht staatsanalog ausgestaltet sein“.<sup>10</sup>

Wie steht es aber nun mit den „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“, die im Titel II (Art. 9-12) des EU-Vertrages ausgeführt werden? Insbesondere Art. 11 wurde vom Verfassungskonvent<sup>11</sup> 2004 geprägt und vom Lissaboner Reformvertrag 2009 1:1 übernommen. Lediglich die Überschrift „Grundsatz der Partizipativen Demokratie“ taucht nicht mehr auf.<sup>12</sup>

Diese partizipative Demokratie wird – wahrscheinlich im Gegensatz zur Intention des Verfassungskonvents – durch Karlsruhe umgedeutet. Die neu gefassten Artikel dienen als Erklärungsmuster dafür, dass europäische Demokratie nur im Zusammenhang mit der mitgliedstaatlichen Integrationsverantwortung möglich ist. Eigentlicher Garant für Demokratie bleibe der Nationalstaat. Und in der Tat, dem „partizipativ-demokratischen“ Art. 11 folgt seit Lissabon jener Art. 12, der den nationalen Parlamenten eine neue Rolle im Institutionengefüge der Europäischen Union zuspricht.

Demokratie-Artikel entzaubert? Fast scheint es.

### **Partizipation versus Repräsentation?**

Wir haben gesehen, dass der neue „Partizipations-Artikel“ 11 ein Kind des Verfassungskonventes von 2004 ist.<sup>13</sup> Die Konventsmitglieder selbst repräsentierten die Bürger und Staaten der EU. Die „Konventsmethode“ ging weit über die klassische intergouvernementale „Geheimmethode“ hinaus und ließ in einem offenen Prozess Parlamentarier und Regierungsvertreter den Verfassungsvertrag entwickeln. Die partizipative Demokratie wurde zusätzlich dadurch gestärkt, dass der Konvent von Anfang an die „Zivilgesellschaft“ eng in den Entscheidungsprozess einbezog. So konnten viele zivilgesellschaftliche Gruppen „geordnet“ Einfluss nehmen. Ein Ergebnis des akti-

---

<sup>8</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 250.

<sup>9</sup> Zitiert wird Hans-Jörg Trenz: Europa in den Medien – Die europäische Integration im Spiegel nationaler Öffentlichkeit, Frankfurt am Main 2005.

<sup>10</sup> 10 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 272.

<sup>11</sup> 11 Noch immer online: <http://european-convention.eu.int>, abgerufen am 31.01.2011.

<sup>12</sup> Vgl. Synopse zum Verfassungsvertrag 2004, und zum EUV in der Version Lissabon 2009 und 2006 <http://rsw.beck.de/rsw/upload/euzw/EuZW-Dreifachsynopse.pdf>, abgerufen am 31.01.2011.

<sup>13</sup> Vgl. Peter Becker/Olaf Leiße: Die Zukunft Europas. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Wiesbaden 2005.

ven Lobbyings von Nichtregierungsorganisationen ist der heutige Art. 11 EUV, der im Konvent auf großes Wohlwollen vor allem bei Vertretern des Europäischen Parlaments stieß.<sup>14</sup>

Die partizipative Demokratie kann Ausdruck einer eigentümlichen Mischung aus verschiedenen verfassungsrechtlichen und gesellschaftlichen Traditionen sein.<sup>15</sup>

Sie war aber stets eine notwendige Ergänzung zur repräsentativen Demokratie, ganz im Sinne des französischen Politiktheoretikers Alexis de Tocqueville, für den qualifizierte „freie Assoziationen“ einen Schutz vor der „Despotie der Mehrheit“ bildeten.<sup>16</sup> Anders als von Karlsruhe dargestellt<sup>17</sup>, war die partizipative Demokratie in der Europäischen Union nicht als bloße Ergänzung zum Reformvertrag geplant, sondern galt als prinzipiell notwendig. Die Mitgliedsstaaten haben die partizipative Demokratie des Konventes in Lissabon wahrscheinlich unreflektiert abgenickt und in das geltende Primärrecht überführt.

Nun aber machte EBD Exklusiv klar, dass Art. 11 mittlerweile in den nationalen Regierungen und Parlamenten argwöhnisch betrachtet wird. Parlamentarier befürchten, dass die aufgezeigten Verfahren einer partizipativen Demokratie die repräsentative Demokratie beschädigen könnten, Regierungsvertreter fühlen sich gar nicht erst angesprochen. Eine direkte Auswirkung auf das Regierungshandeln in europäischen Fragen wird nicht erwogen. In der Diskussion wies Callies in diesem Zusammenhang auf ein Grundproblem des Art. 11 hin. In seinen ersten zwei Artikelabsätzen sei er unvollkommen: die Funktion werde beschrieben, aber Konsequenzen seien unklar. Auch hierdurch erklärt sich Reserviertheit und Desinteresse.

### **Zivilgesellschaftlicher Dialog und Interessenvertretung**

Innerhalb des zivilgesellschaftlichen Netzwerks EBD zeigt sich aber sehr wohl Interesse an der möglichen Bedeutung des Art. 11 für Interessenvertretung und die Lobby. EBD Exklusiv machte zunächst noch einmal die Inhalte des „Demokratieartikels“ deutlich.<sup>18</sup>

Im Vordergrund steht in der öffentlichen Debatte meist nur der vierte Absatz. Die hier genannte „Bürgerinitiative“ ist der neue Hoffnungsartikel für das vielfach propagierte „Europa

<sup>14</sup> Dies ergaben mehrere Interviews mit damaligen Konventsmitgliedern.

<sup>15</sup> Beispiele sind ständische Kommunalverfassungen, aber auch der bayerische Senat, der erst 1999 aufgelöst wurde.

<sup>16</sup> Vgl. Annette Zimmer: Vereine – Zivilgesellschaft konkret (= Band 16 von Grundwissen Politik), Wiesbaden 2007, S. 67ff (Tocqueville und die Assoziation als Basis der Demokratie).

<sup>17</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 272: „Derartige Formen dezentraler, arbeitsteiliger Partizipation mit legitimitätssteigerndem Potential tragen ihrerseits zur Effektivierung des primären repräsentativ-demokratischen Legitimationszusammenhangs bei.“

<sup>18</sup> Einen Überblick bietet: <http://www.europaeische-bewegung.de/europapolitik/vertrag-von-lissabon/europaeische-buergerinitiative/>, abgerufen am 31.01.2011.

der Bürger“ und wirkt in Publizistik und Politik gleichermaßen elektrisierend. Auch die EBD hat sich mit der „Europäischen Bürgerinitiative“ eingehend beschäftigt.<sup>19</sup> In der Umsetzung der Bürgerinitiative konnte relativ viel erreicht werden. Die Debatte fällt leicht; es geht schließlich um „den Bürger“. Aber auch hier wird klar: Für den „nackten Bürger“ ohne Organisation im Hintergrund wird die Bürgerinitiative nicht machbar sein.

EBD-Vorstandsmitglied Katharina Wolf vom Juristinnenbund beschrieb Absatz 3 des Art. 11 als einen „alten Bekannten“, der zunächst die bewährte Praxis der Europäischen Kommission bestätige, in umfassenden Anhörungen „Betroffene“ einzubinden.<sup>20</sup> In der Tat konsultiert die Kommission aus eigenen Stücken seit den 80er Jahren und entwickelt diese Form der politischen Kommunikation im Zuge von „Intelligenter Rechtsetzung“ zunehmend fort.<sup>21</sup> Dies mag auf eine gewisse Offenheit der EU-Administration hinweisen. Ein anderes Erklärungsmuster bot Calliess, der auf die mangelhafte personelle Ausstattung der Kommission hinwies, die noch stärker als nationale Regierungen auf externe Expertise und Information angewiesen sei. Joachim Wuermeling vom Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft betonte, dass die Kommission schon aus Eigeninteresse am aktivsten Dialogforen einrichte. Zu nennen sei in diesem Zusammenhang das Kommissions- Weißbuch „Europäisches Regieren“ von 2001.<sup>22</sup> Der „good governance“-Ansatz wird hier nicht als feststehender Rechtsbegriff aufgefasst, sondern folgt fünf Grundsätzen: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität, Kohärenz.

Neues bietet Absatz 2 des Art. 11, vor allem durch den Hinweis auf Transparenz der Handlungen aller Organe. Neben der Kommission hat sich in den letzten Jahren aber nur das Europäische Parlament Dritten geöffnet.<sup>23</sup> Gänzlich unklar bleibt, wie sich die anderen Organe (Rat der Europäischen Union, Europäischer Rat, Europäischer Gerichtshof und Europäische Zentralbank) zu dieser Praxis verhalten. Als „schwarzen Fleck“ bezeichnete Wuermeling den Rat. Noch schwieriger sei die Rolle des Europäischen Rates, der politisch gesehen „eine Form des Rates“ sei. Aufgrund des Ausbleibens der Debatte wird für diese Organe „Anhörung“ ein Fremdwort bleiben.

---

<sup>19</sup> [http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files\\_ebd/Aktivitaeten\\_und\\_Projekte/EBD\\_POL\\_EBI\\_Stellungnahme\\_EBD\\_2010\\_endgueltig.pdf](http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files_ebd/Aktivitaeten_und_Projekte/EBD_POL_EBI_Stellungnahme_EBD_2010_endgueltig.pdf), abgerufen am 31.01.2011.

<sup>20</sup> Ein Markenzeichen hierfür sind die „Grünbücher“ vgl. [http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index\\_de.htm](http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_de.htm) abgerufen am 31.01.2011. Vgl. Ines Härtel: Handbuch Europäische Rechtsetzung, Berlin/Heidelberg 2006, insb. 4. Teil: Supranationale Rechtsetzungs- und Haushaltsverfahren: Rechtsetzungsvorbereitung und -planung, S. 328-342.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu: EU-Gesetzgebung wird intelligenter – EU- Briefing zur Kommissionsmitteilung unter: <http://www.europaeische-bewegung.de/browse/6/>, abgerufen am 31.01.2011.

<sup>22</sup> Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l10109\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10109_de.htm), abgerufen am 31.01.2011.

<sup>23</sup> Siehe Agora, ein Format des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=DE&id=70>, abgerufen am 31.01.2011.

Was Art. 11 aber insgesamt bewirkt, ist eine neue primärrechtliche Wertschätzung von „repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“. Lobbyisten können sich nun direkt auf partizipative Demokratie in der EU berufen. Schwammig bleibt die Begrifflichkeit. Interessenvertretung, (organisierte) Zivilgesellschaft, Bürgergesellschaft, Lobbyismus sind je nach Blickwinkel und Sprache unterschiedlich geprägte Schlagwörter – mal bejubelt, mal verteuelt. Das Englische „representative associations and civil society“ oder das Französische „associations représentatives et la société civile“ kann man auch mit „repräsentierende Vereine und Bürgergesellschaft“ übersetzen. Dadurch bekäme Zivilgesellschaft eine „bürgernahe“, „unorganisierte“ und dezentrale Bedeutung. Die offizielle deutsche Übersetzung „Verbände“ klingt hingegen nach „organisierter Zivilgesellschaft“ und wirft weitere Fragen auf. Sind nur repräsentative Verbände auf europäischer Ebene gemeint? Wäre nur eine (fiktive) „Europäische Stierkämpfervereinigung“ mit Sitz in Brüssel, nicht aber ein deutscher Tierschutzverein gemeint? Wer definiert die europaweite Repräsentativität? Unternehmensvertreter bei EBD Exklusiv fragten deshalb, ob die Reduzierung auf „repräsentative Verbände“ nicht die meisten Lobbyisten in Brüssel per se ausschließen müsste.

Das EU-Nebenorgan Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) definiert „repräsentative Verbände“ offen, denn er setzt sich aus nationalen Interessenvertretern zusammen. Unter den EWSA-Mitgliedern befinden sich zudem Unternehmensvertreter.<sup>24</sup> Der EWSA selbst spricht von „organisierter Zivilgesellschaft“.<sup>25</sup> Eine weiter gefasste Definition von repräsentativen Verbänden erscheint damit unumgänglich. „Interessenvertretung und Zivilgesellschaft“ wäre sicher eine geeignetere Übersetzung.

Überhaupt ist Interessenvertretung der angenehmere Begriff anstelle des viel geschmähten Lobbyismus. Wuermeling wies darauf hin, dass die Europäische Union ohne Lobbying gar nicht funktionieren könnte und beklagte, dass gerade in Berlin Lobbying überwiegend negativ gesehen werde.

Umgekehrt gefragt, wie kann man Lobbyismus ohne eine weitgefaste Definition von Zivilgesellschaft gerecht werden? Müssen nicht alle Transparenzbemühungen ins Leere laufen, wenn man nicht auch den Begriff Lobbyismus unter den Art. 11 subsumiert? Das Netzwerk Europäische Bewegung Deutschland spricht bei seinen über 200 Mitgliedsorganisationen von Interessengruppen, die einen Teil der Zivilgesellschaft abbilden. Interessenvertretung im 21. Jahrhundert ist zu vielschichtig, als dass man sie durch Begrifflichkeiten allzu sehr einengen sollte. Be-

<sup>24</sup> Aus Deutschland: Deutsche Bahn AG Vgl. <http://www.europaeische-bewegung.de/europapolitik/europaeischer-wirtschafts-und-sozialausschuss>, abgerufen am 31.01.2011.

<sup>25</sup> „Brücke zwischen Europa und der organisierten Zivilgesellschaft“, vgl. <http://www.eesc.europa.eu/>, abgerufen am 31.01.2011.

griffe wie Verein, Stiftung, Verband, Denkfabrik, Nichtregierungsorganisation, GmbH, AG definieren schon lange nicht mehr eindeutig eine „gute Zivilgesellschaft“ oder eine „böse Lobby“.

### **Partizipation nur in Brüssel? Bleibt die nationale Zivilgesellschaft Zaungast?**

Die Entstehungsgeschichte, aber auch eine mangelnde Aufmerksamkeit für den Artikel 11 in Deutschland machen klar: Die Mitgliedstaaten fühlen sich durch die partizipative Demokratie des EU-Vertrages nicht angesprochen. Dabei wies Wolf in EBD Exklusiv darauf hin, dass auch die Bundespolitik Regelungen zur Interessensvermittlung kennt. So nennt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) Regelungen zur Interessensvermittlung. §§ 47-48 GGO regeln die „Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden“ und die „Unterrichtung anderer Stellen“.<sup>26</sup>

Wolf betonte, dass die Bundesregierung trotz der GGO-Regelungen öffentliche Anhörungen, im Gegensatz zu Art. 11 EUV, nicht durchführen müsse. Die Bundesregierung nutze Verbändeexpertise vor allem für interne Abstimmungen zu Fachthemen. Auch auf die Europapolitik bezogen ist die Bundesregierung nicht verpflichtet, Interessengruppen zu konsultieren – auch die GGO ist nicht Europa-affin. Und innerhalb der europäischen Rechtsordnung ist die Bundesregierung nur Teil des Rates und eben kein EU-Organ. Der deutsche Vertreter im Rat ist dem Bundestag und Bundesrat verantwortlich, geregelt im Art. 23 des Grundgesetzes, in Verbindung mit dem Karlsruher Lissabon-Urteil. Umgekehrt besteht die Integrationsverantwortung nur für Regierung und Parlament, nicht aber für deutsche Interessengruppen. Interessengruppen hätten in Deutschland in Bezug auf die Europapolitik nur die Chance zu indirekter Einflussnahme, die wiederum den intransparenten Eindruck verstärke, den viele vom Lobbying hätten, so Wuermeling.

Wolf und Wuermeling unterstrichen in EBD Exklusiv die Notwendigkeit für die Bundespolitik, in einem offenen Anhörungsprozess auch die deutschen Interessengruppen an der Diskussion zur Europapolitik zu beteiligen. Bereits jetzt könne als erstes gutes Beispiel das Konzept „Europa-Kommunikation & Europäische Vorausschau“ der EBD gelten, das in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt und den meisten Fachressorts umgesetzt werde. Dies ist umso wichtiger, da sich die nationalen Vertretungen der EU-Organen schwer tun, den strukturierten europapolitischen Dialog national zu führen.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.html?nn=110430>, abgerufen am 31.01.2011.

<sup>27</sup> Lediglich die deutsche Vertretung der Europäischen Kommission beschreitet mit den gemeinsamen EU-Analysen zu Grünbüchern und zum Arbeitsprogramm einen konstruktiven Weg. Vgl. <http://www.europaeischebewegung.de/aktivitaeten-projekte/prince-korrespondent/eu-analysen-eu-briefings/>, abgerufen am 31.01.2011.

## Und nun? Vorschläge für einen Mehrebenen-Dialog

Art. 11 EUV gibt internationale Hausaufgaben auf. Während die Bürgerinitiative im Prinzip kurz vor der Umsetzung steht und die Konsultationsprozesse der Europäischen Kommission sich in steten Feinjustierungen befinden, beklagt die Europäische Bewegung International mit Recht, dass es noch immer keine **Konsultationsprozesse zur Umsetzung von Art. 11 II EUV** gebe.<sup>28</sup> Das „Manifesto for a genuine European civil dialogue“<sup>29</sup> und die Forderung der EWSA-Gruppe „Verschiedene Interessen“ nach Schlüsselementen „eines künftigen strukturierten zivilen Dialogs auf europäischer Ebene“<sup>30</sup> geben erste konkrete Hinweise, welche Wege international gegangen werden können.

Auf eine weitere Baustelle weist Karlsruhe hin. Die Bundesrichter verlangen eine europäische Öffentlichkeit, um europäische Demokratie zu stärken. Allerdings scheint die Lösung, die das Verfassungsgericht aufzeigt, nicht ausreichend. Schon lange läuft öffentliche politische Meinungsbildung nicht maßgeblich über parlamentarische Debatten. Interessengruppen setzen ihre Themen und Argumente auch über Vertreter von Legislative und Exekutive in die Öffentlichkeit. Ein Erklärungsmuster, warum europäische Themen national ein nur geringes Echo finden, könnte sein, dass Interessengruppen dafür nationale Akteure gar nicht erst brauchen; es reicht das Büro in Brüssel oder eine Lobbywoche in Straßburg. So wird europapolitische Medienarbeit in Berlin kleingeschrieben.

Wenn die Europapolitik auch jenseits der Integrationsverantwortungsgesetze stattfinden soll, dann muss **der „Zivildialog“ auch in Bundes- und Landeshauptstädten** funktionieren, möglichst so transparent und professionell wie in Brüssel. Damit ginge Deutschland einen Weg, den der EU-Vertrag und indirekt auch Karlsruhe vorgeben: Öffnung europapolitischer Entscheidungsprozesse für Interessengruppen durch formalisierte Dialogforen. Durch neue transparente Instrumente könnte Lobbyismus zudem entdämonisiert werden. Europäische partizipative Demokratie könnte als Vorbild für Konsultationen auch für rein nationale Politiken fungieren.

Die größte Herausforderung wird aber die **Verknüpfung beider Ebenen durch einen Mehrebenen-Dialog** sein. Hier sind weder Brüssel noch die europäischen Hauptstädte gut aufgestellt. Wer einmal bei einem üppigen Jahresempfang deutscher Länder in Brüssel war, der wird feststellen: Das Büffet ist in der Regel nur für deutsche EU-Akteure gerichtet.

<sup>28</sup> [http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files\\_ebd/PDF-Dateien/The\\_Treaty\\_of\\_Lisbon\\_and\\_its\\_Article\\_11.pdf](http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files_ebd/PDF-Dateien/The_Treaty_of_Lisbon_and_its_Article_11.pdf), abgerufen am 31.01.2011.

<sup>29</sup> <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/manifesto-en.pdf>, abgerufen am 31.01.2011.

<sup>30</sup>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CES/10/40&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=de>, abgerufen am 31.01.2011.

Und in Berlin führt nur die angeblich „eurokratische“ **Europäische Kommission** einen sehr engen strukturierten Dialog mit deutschen Interessengruppen, in enger Zusammenarbeit mit dem Netzwerk EBD. Im europaweiten Vergleich schneidet aber auch die deutsche Bundesregierung außerordentlich gut ab. In keinem Mitgliedstaat der Europäischen Union sind so viele regelmäßige Konsultationen bekannt, wie sie das **Auswärtige Amt**, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und die Fachressorts über die Zusammenarbeit mit dem Netzwerk EBD bieten.

Die Denkfabrik Europäische Bewegung Deutschland sollte mit der Expertise seiner über 200 Mitgliedsorganisationen neue Wege für den Dialog von Interessengruppen mit Regierung und Parlament aufzeigen. Denn die Integrationsverantwortung liegt bei all denen, die die europäische Integration für ihre Eigeninteressen nutzbar machen: Regierung, Parlament und Interessengruppen. In diesem Sinne bedeutet „Integrationsverantwortung für alle EU-Akteure“, die Bürgerinnen und Bürger und das Gemeinwohl in die eigene Politik einzubinden oder zumindest zu berücksichtigen.

*Bernd Hüttemann* ist Generalsekretär des Netzwerks Europäische Bewegung Deutschland.  
Kontakt: [bernd.huettemann@europaeische-bewegung.de](mailto:bernd.huettemann@europaeische-bewegung.de)

Beim Zitieren dieses Artikels verweisen Sie bitte auf: [http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files\\_ebd/eu-in-brief/EBD\\_PUB\\_EU-in- BRIEF\\_1\\_2011.pdf](http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files_ebd/eu-in-brief/EBD_PUB_EU-in- BRIEF_1_2011.pdf)

Zitier-Hinweise: Bisher wurden keine verbindlichen Regeln zur Zitierweise digitaler Publikationen geschaffen. Daher bitten wir, folgende Angaben zu übernehmen, wenn Sie einen unserer Texte zitieren möchten: Autoren des Textes, Titel des Textes, Internetadresse wie angegeben. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Impressum: EU-in-BRIEF Analysen – Positionen – Vorausschau ist ein kostenloses Informationsangebot im PDF-Format des Netzwerks Europäische Bewegung Deutschland.

© Europäische Bewegung Deutschland e.V.

Adresse: Sophienstr. 28/29, D-10178 Berlin, Telefon: +49 30 3036201-10, Fax: +49 30 3036201-19, [netzwerk@europaeische-bewegung.de](mailto:netzwerk@europaeische-bewegung.de)

Herausgeber: Bernd Hüttemann (V.i.S.d.P.)

Mehr Wissen! Auf der Website des Netzwerks EBD erfahren Sie alles Wesentliche über unsere Organisation und können kostenfrei auf eine Vielzahl von Informationen zu Europa zugreifen: <http://www.europaeische-bewegung.de/>

Das Netzwerk EBD ist institutioneller Partner des Auswärtigen Amtes.



CONFERENCE OF INGOs  
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

CONF/PLE(2009)CODE1

## Verhaltenscodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess

Verabschiedet durch die Konferenz der INGOs (*internationale Nichtregierungsorganisationen*) bei der Tagung am 1. Oktober 2009

(Deutsche Übersetzung des „Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process“ im Auftrag des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement BBE)

### Inhalt

- I. Einführung
- II. Ziele
- III. Rahmenbedingung für die Bürgerbeteiligung
- IV. Politisches Engagement
- V. Matrix für die Bürgerbewegung

## I. Einführung

Eine der größten Sorgen moderner Demokratien ist die Entfremdung der Bürger von politischen Entscheidungsprozessen. In diesem Zusammenhang bildet die Zivilgesellschaft, wie andernorts auch, ein wichtiges Element des demokratischen Prozesses. Sie zeigt den Bürgern alternative Wege auf - neben denen politischer Parteien und Interessengruppen -, unterschiedliche Ansichten zu kanalisieren und eine Vielfalt von Interessen beim Entscheidungsprozess zu gewährleisten.

Das Ministerkomitee des Europarats hat in seiner Empfehlung vom 14. Oktober 2007 „den wesentlichen Beitrag von Nichtregierungsorganisationen (NRO) zur Entwicklung und Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten, insbesondere durch die Förderung des öffentlichen Bewusstseins, die Teilnahme am öffentlichen Leben und die Gewährleistung von Transparenz und Rechenschaftspflicht bei Behörden“ anerkannt.

Bei der Tagung des Forums für die Zukunft der Demokratie des Europarats in Schweden im Juni 2007 forderten die Teilnehmer die Konferenz der INGOs des Europarats auf, einen Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung auszuarbeiten, der Themen wie Mechanismen für eine NRO-Beteiligung bei Entscheidungsprozessen und Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der Politik beinhalten sollte.

Die Konferenz der INGOs nahm sich dieser Themen an und arbeitete einen Entwurf für den Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess aus. In diesem Dokument werden das Grundprinzip, der Rahmen und die Mittel für eine verbesserte Bürgerbeteiligung dargelegt. Es wurde von erfahrenen Vertretern aus der Zivilgesellschaft erstellt, in einem gesamteuropäischen Beratungsprozess ausgearbeitet, von Mitgliedern nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen (NRO) geprüft und kommentiert und wird bereits von Aktivisten und Behördenvertretern verwendet.

Die Konferenz der INGOs des Europarats hat ein anwenderfreundliches, strukturiertes und pragmatisches Instrument für Entscheidungsträger und eine organisierte Zivilgesellschaft, einschließlich NRO, entwickelt.

Der Kodex bietet eine Vielfalt an guten Praktiken. Er besitzt keinen verbindlichen Charakter und schreibt weder Regeln vor noch erfordert er Durchsetzungsinstanzen. Er bietet allen Akteuren des demokratischen Prozesses Richtlinien, die aus tatsächlicher praktischer Erfahrung durch den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen NRO und Behörden entstanden sind. Sein Ziel ist es, die Interaktion zwischen Behörden und NRO zu vereinfachen und die

Mitgestaltungsmacht und Beteiligung der Bürger am demokratischen Prozess auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zu stärken.

Die Konferenz hat sich bei anderen Institutionen des Europarats Rat und Hilfe geholt. Sowohl der Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa als auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats haben den Verhaltenskodex begrüßt: Der Kongress ist bereit, zu seiner Förderung beizutragen und ihn bei seiner Arbeit zu verwenden, und die Parlamentarische Versammlung hat ihrerseits die besondere Bedeutung von eTools bei der Beteiligung betont.

Dieses Instrument soll und wird politische Auswirkungen haben. Es wird dem derzeitigen Trend bei lokalen, regionalen und nationalen Behörden zur Zusammenarbeit und der Konsultation der Zivilgesellschaft beim Einsatz moderner Verfahren in der Demokratie Auftrieb geben und gleichzeitig die Beteiligung der Bürger am öffentlichen Leben vertiefen.

## **II. Ziele**

Das Hauptziel dieses Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung ist es, bei der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für NRO in den Mitgliedstaaten des Europarats und Weißrusslands mitzuwirken, indem auf europäischer Ebene eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen, Richtlinien, Instrumenten und Mechanismen für die Bürgerbeteiligung beim politischen Entscheidungsprozess definiert werden. Es ist beabsichtigt, dass der Verhaltenskodex auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zum Einsatz kommt. Der Verhaltenskodex basiert auf der tatsächlichen Erfahrung von NRO in ganz Europa, die sich über ihre guten Praktiken und erprobten Verfahren der Zusammenarbeit mit Behörden ausgetauscht haben.

Ein weiteres Ziel des Verhaltenskodex ist es, ein wichtiges und effektives Instrument für NRO von der lokalen bis zur internationalen Ebene bei ihrem Dialog mit Parlamenten, Regierungen und Behörden zu sein. Es zielt darauf ab, ein interaktives Instrument und handlungsorientiert zu sein, so dass es sowohl für NRO als auch für Behörden in ganz Europa von Nutzen ist. Um den Einsatz dieses Verhaltenskodex zu fördern, wird es u.a. eine Datenbank für Fallstudien und weitere praktische Werkzeuge geben.

Der Verhaltenskodex richtet sich an nationale NRO einschließlich regionaler und lokaler Organisationen in den Mitgliedstaaten des Europarats und Weißrusslands, wie auch an Organisationen auf europäischer und internationaler Ebene.

Er richtet sich ebenfalls an Behörden einschließlich Parlamente, Regierungen und öffentlicher Verwaltungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene. Die Zielgruppe ist groß, aber es ist beabsichtigt, dass bestimmte Teile des Verhaltenskodex auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden können.

### **III. Rahmenbedingung für die Bürgerbeteiligung**

#### **III.i Parameter der Zivilgesellschaft**

NRO und die organisierte Zivilgesellschaft tragen wesentlich zur Entwicklung und Umsetzung von Demokratie und Menschenrechten bei. Eine Definition des Europarats für NRO ist in der Empfehlung des Ministerkomitees (2007) 14 zu finden, die besagt, dass „NRO freiwillig selbstverwaltete Körperschaften oder Organisationen sind, die gegründet wurden, um die im Wesentlichen nicht gewinnorientierten Ziele ihrer Gründer oder Mitglieder zu verfolgen.“ Für diesen Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung bezieht sich der Begriff auf die organisierte Zivilgesellschaft einschließlich der Vereine, gemeinnützigen Organisationen, Verbände, Stiftungen, Wohltätigkeitsorganisationen sowie geografisch- oder themenbezogenen Gemeinde- und Interessensverbände. Die Kernaktivitäten von NRO konzentrieren sich auf die Werte sozialer Gerechtigkeit, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. In diesen Bereichen haben NRO das Ziel, zu fördern und das Leben der Menschen zu verbessern.

NRO sind eine wichtige Komponente bei der Beteiligung an einer offenen, demokratischen Gesellschaft, indem sie das Engagement einer Vielzahl Personen fördern. Die Tatsache, dass viele dieser Personen auch *Wähler* sind, unterstreicht die ergänzende Beziehung mit der repräsentativen Demokratie.

NRO tragen durch Wissen und unabhängige Fachkompetenz zum Entscheidungsprozess bei. Dies hat dazu geführt, dass Regierungen auf allen Ebenen, von der lokalen bis zur nationalen, sowie internationale Organisationen, die wesentlichen Erfahrungen und Kompetenzen von NRO bei der politischen Entwicklung und Umsetzung für sich nutzen. NRO genießen das einzigartige Vertrauen ihrer Mitglieder und der Gesellschaft, Bedenken zu äußern, ihre Interessen zu vertreten und bei Streitthemen involviert zu werden und somit wesentlich zur politischen Entwicklung beizutragen.

Dieser Text unterstreicht den Beitrag einer organisierten Zivilgesellschaft zum demokratischen Prozess und konzentriert sich nicht auf die damit verbundene Frage der Bürgerbeteili-

gung, d.h. auf den einzelnen Bürger. In diesem Fall wird die Entstehung von Vereinen und Verbänden als Akt unabhängiger sozialer Organisation angesehen und nicht ausschließlich als individuelle Handlung. Es wird angenommen, dass organisierte Gruppen bestehen, um die Anliegen ihrer Mitglieder sowie für das Allgemeinwohl zu fördern; daher fungieren sie als Schlüsselkanal für die Beteiligung und Multiplikator für das bürgerschaftliche Engagement.

### **III.ii Grundlagen der Bürgerbeteiligung**

Um eine konstruktive Beziehung zu fördern, sollten die NRO und die Behörden auf verschiedenen Ebenen gemäß der folgenden Grundsätze handeln:

#### **Beteiligung**

NRO sammeln und kanalisieren Ansichten ihrer Mitglieder, von Benutzergruppen und den besorgten Bürger. Dieser Input trägt wesentlich zum politischen Entscheidungsprozess bei und verbessert die Qualität, das Verständnis und die längerfristige Umsetzbarkeit der politischen Initiative. Eine Bedingung für diesen Grundsatz ist, dass die Verfahren für die Beteiligung öffentlich zugänglich sind, basierend auf den für die Beteiligung vereinbarten Parametern.

#### **Vertrauen**

Eine offene und demokratische Gesellschaft basiert auf wirklicher Interaktion zwischen Handlungsträgern und Sektoren (*actors and sectors*). Auch wenn NRO und Behörden unterschiedliche Rollen spielen müssen, haben sie das gemeinsame Ziel, das Leben der Menschen zu erleichtern, was nur durch Vertrauen, Transparenz, Respekt und gegenseitige Zuverlässigkeit zufriedenstellend erreicht werden kann.

#### **Verantwortung und Transparenz**

Im öffentlichen Interesse zu handeln erfordert Offenheit, Verantwortung, Klarheit und Rechenschaftspflicht sowohl bei NRO als auch bei Behörden und Transparenz bei allen.

#### **Unabhängigkeit**

NRO müssen als freie und unabhängige Körperschaften in Hinblick auf ihre Ziele, Entscheidungen und Handlungen betrachtet werden. Sie haben das Recht, unabhängig zu handeln und Positionen zu vertreten, die von denen der Behörden, mit denen sie sonst zusammen arbeiten, abweichen.

### III.iii Bedingungen für die Bürgerbeteiligung

Die Bedingungen zur Ermöglichung eines lebendigen Assoziationswesens sind bereits ausführlich dokumentiert. In Übereinstimmung mit der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (ECHR) erfordern diese die Meinungsfreiheit (Artikel 10 ECHR) und die Versammlungsfreiheit (Artikel 11 ECHR) sowie das jeweilige Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Um sicherzustellen, dass die wesentlichen Beiträge von NRO im politischen Entscheidungsprozess ohne Diskriminierung verankert sind, sind ermöglichende Rahmenbedingungen erforderlich. Voraussetzungen für ermöglichende Rahmenbedingungen sind u.a. Rechtsstaatlichkeit, das Einhalten grundlegender demokratischer Prinzipien, politischer Wille, eine vorteilhafte Gesetzgebung, klare Verfahren, langfristige Unterstützung und Ressourcen für eine zukunftsfähige Zivilgesellschaft sowie gemeinsamer Raum für Dialog und Zusammenarbeit. Die Voraussetzungen ermöglichen eine konstruktive Beziehung zwischen NRO und Behörden, die auf gegenseitigem Vertrauen und einem beidseitigen Verständnis für eine *partizipatorische Demokratie* fußt.

## IV. Politisches Engagement

Um die grundlegenden politischen Ziele des Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung zu erreichen und um seine Bedeutung und praktische Umsetzbarkeit für NRO bei ihrer Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess sicherzustellen, legt dieser Abschnitt dar, wie die Beteiligung von Zivilgesellschaften aussehen kann.

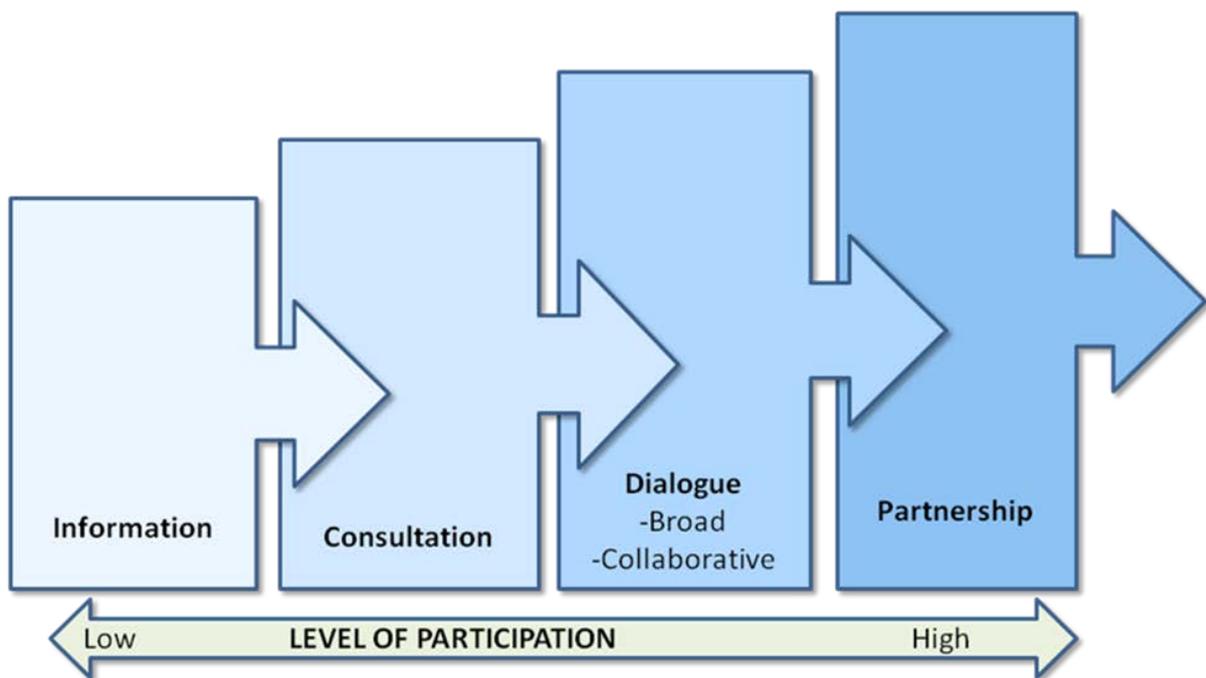
Es gibt bei diesem Prozess zwei miteinander verbundene Dimensionen. Zuerst sind die Ebenen der Beteiligung in Abschnitt III.i beschrieben, in der Reihenfolge ihrer steigenden Intensität, von der einfachen Bereitstellung von Informationen zu Beratung, Dialog und schließlich der Partnerschaft zwischen NRO und Behörden. Zweitens werden die Schritte des politischen Entscheidungsprozesses in Abschnitt III.ii dargelegt, d.h. die sechs Schritte, die von Behörden unternommen werden, vom Agenda-Setting über die Umsetzung bis hin zur Überprüfung und Neuformulierung.

In einem weiteren Abschnitt (III.iii) werden Werkzeuge beschrieben, die in jeder Phase eingesetzt werden können und fachgebietsübergreifende Unterstützung beim Beteiligungsprozess bieten.

Diese Elemente werden dann in einer Matrix der Bürgerbeteiligung (V) kombiniert, die eine anschauliche Präsentation der Wechselbeziehungen innerhalb des Prozesses bietet.

#### IV.i Die verschiedenen Ebenen der Beteiligung

Das Mitwirken von NRO bei den verschiedenen Schritten des politischen Entscheidungsprozesses variiert je nach Intensität der Beteiligung. Es gibt vier stufenweise ansteigende Beteiligungsebenen, von der Beteiligung mit der niedrigsten zu der mit der höchsten Intensität. Dies sind: Information; Beratung; Dialog und Partnerschaft. Sie können an jedem Schritt des Entscheidungsprozesses eingesetzt werden, sind aber häufig an bestimmten Punkten des Prozesses besonders relevant.



##### 1. Information

Zugang zu Informationen ist die Grundlage für alle folgenden Schritte bei der Mitwirkung von NRO am politischen Entscheidungsprozess. Hierbei handelt es sich um eine relativ niedrige Beteiligungsebene, die für gewöhnlich aus einer einseitigen Bereitstellung von Informationen von den Behörden besteht; von den NRO wird keine Interaktion oder Mitwirkung verlangt oder erwartet. Informationen sind für alle Schritte des Entscheidungsprozesses wichtig.

##### 2. Beratung

Dies ist eine Form der Initiative, bei der die Behörden NRO nach ihrer Meinung zu einem bestimmten politischen Thema oder einer politischen Entwicklung fragen. Bei der Beratung

informieren die Behörden die NRO normalerweise über aktuelle politische Entwicklungen und bitten sie um Kommentare, Ansichten und Rückmeldungen. Die Initiative geht von den Behörden aus, die auch die Themen bestimmen, und nicht von den NRO aus.

Beratung ist für alle Schritte des Entscheidungsprozesses wichtig, besonders für die Ausarbeitung, die Überwachung und die Neuformulierung.

### **3. Dialog**

Die Initiative für den Dialog kann von beiden Seiten ausgehen, und der Dialog kann entweder **breit** oder **gemeinschaftlich** sein.

Ein breiter Dialog ist eine Zweiwege-Kommunikation, die auf gegenseitigen Interessen und möglicherweise geteilten Zielen basiert, um einen regelmäßigen Austausch von Ansichten zu gewährleisten. Er reicht von öffentlichen Anhörungen bis zu Treffen zu speziellen Themen zwischen den Behörden und den NRO. Die Diskussion ist breit gefächert und ist nicht speziell mit einem aktuellen politischen Entwicklungsprozess verbunden.

Ein gemeinschaftlicher Dialog basiert auf einem gemeinsamen Interesse für eine spezielle politische Entwicklung. Für gewöhnlich führt der gemeinschaftliche Dialog zu einer gemeinsamen Empfehlung, Strategie oder Gesetzgebung. Der gemeinschaftliche Dialog besitzt mehr Macht als der breite Dialog, da er mit gemeinsamen, häufigen und regelmäßigen Treffen zur Entwicklung von politischen Kernstrategien einhergeht und oft zu vereinbarten Ergebnissen führt.

Der Dialog ist an allen Schritten des politischen Entscheidungsprozesses wertvoll, besonders aber für das Agenda-Setting, die Ausarbeitung und die Neuformulierung.

### **4. Partnerschaft**

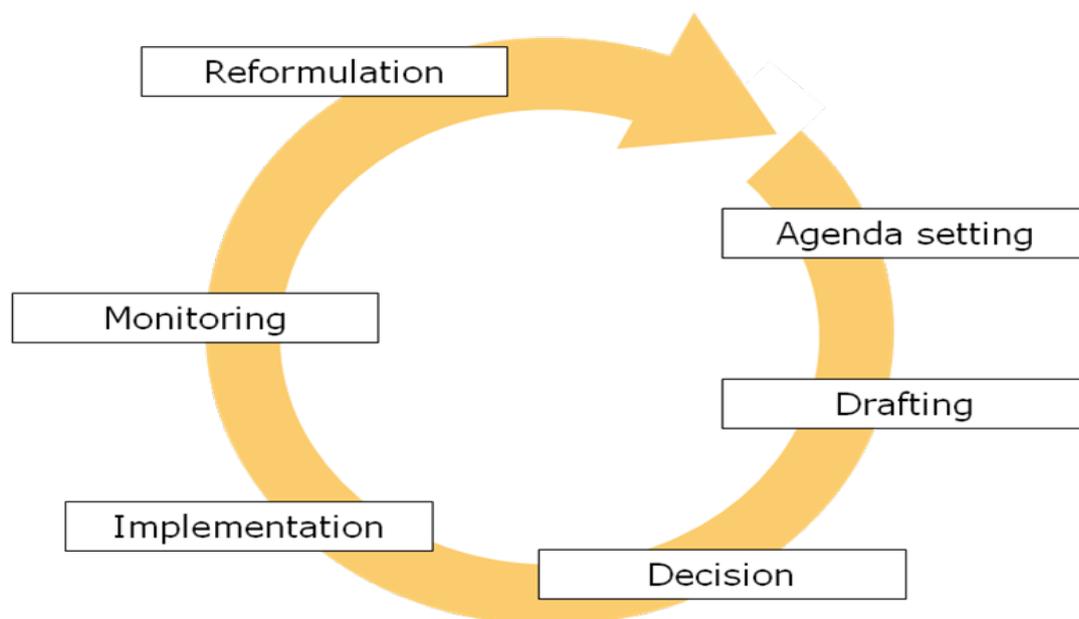
Eine Partnerschaft impliziert geteilte Verantwortung bei jedem Schritt des politischen Entscheidungsprozesses vom Agenda-Setting über die Ausarbeitung bis hin zur Entscheidung und Umsetzung von politischen Initiativen. Sie ist die höchste Form der Beteiligung.

Auf dieser Ebene treffen die NRO und die Behörden für eine enge Zusammenarbeit zusammen, wobei sichergestellt ist, dass die NRO weiterhin unabhängig sind und das Recht haben, unabhängig von einer partnerschaftlichen Situation zu werben und zu agieren. Eine Partnerschaft kann Aktivitäten wie die Delegation einer bestimmten Aufgabe an eine NRO beinhalten, z. B. Lieferung von Dienstleistungen oder auch partizipatorische Foren und die Gründung von Körperschaften mit Mitentscheidungsbefugnis, einschließlich bei der Vergabe von Mitteln.

Partnerschaften können in allen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses eingegangen werden und sind besonders für die Schritte Agenda-Setting und Umsetzung wichtig.

#### IV.ii Die Phasen des politischen Entscheidungsprozesses

Der unten stehende Kreis stellt die sechs verschiedenen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses, Agenda-Setting, Ausarbeitung der politischen Linie, Entscheidungsfindung, Umsetzung der Politik, Kontrolle und Neuformulierung der Politik dar. Jeder Schritt bietet NRO und Behörden Gelegenheiten zur Interaktion.



##### 1. Agenda-Setting

Die politische Agenda wird vom Parlament und der Regierung vereinbart, kann jedoch von NRO oder NRO-Gruppen durch Kampagnen und Lobbyarbeit in Bezug auf Themen, Bedürfnisse und Anliegen geformt werden. Neue politische Initiativen resultieren oft aus dem Einfluss von NRO-Kampagnen. Bei diesem Schritt möchten NRO aus einem gemeinschaftlichen Interesse heraus Einfluss auf Entscheidungsträger nehmen und in einer Weise agieren, die die politische Debatte ergänzt.

Beiträge der NRO:

- **Befürwortung:** Themen, Bedürfnisse und Anliegen für eine bestimmte Benutzergruppe, eine Sichtweise oder ein allgemeines öffentliches Interesse ansprechen, die bisher nicht von der Gesetzgebung oder politischen Dokumenten, Urkunden oder Maßnahmen behandelt wurden.
- **Schaffung von Information und Bewusstsein:** Erkenntnisse der NRO mit den Behörden teilen, Mitglieder, Benutzen und wichtige Bürgergruppen einbeziehen und ver-

treten und als Kanäle fungieren, um die Bürger zu erreichen; zuhören, reagieren und informieren.

- **Fachkenntnis und Beratung:** Fachleute, die über Wissen in einem speziellen Gebiet verfügen, spielen eine Schlüsselrolle beim Festlegen der politischen Agenda. Ihre Analysen und Forschungen zeigen aktuelle und zukünftige Erfordernisse der Gesellschaft auf und liefern entscheidende Perspektiven.
- **Innovation:** Entwicklung neuer Lösungen und Herangehensweisen; zeigen, wie diese dann in die politische Agenda integriert werden können.
- **Dienstleistungen:** Hauptakteur bei der Gestaltung von Politik und der Schaffung alternativer oder nicht-existenter Dienstleistungen für eine bestimmte Benutzergruppe.

Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Bereitstellung von aktuellen, genauen und zeitnahen Informationen für alle interessierten Parteien in einem zugänglichen Format.
- **Verfahren:** Entwicklung und Befolgung eines transparenten Entscheidungsprozesses. Anbieten klarer, offener und zugänglicher Verfahren zur Beteiligung.
- **Bereitstellung von Ressourcen:** Ermöglichung der aktiven Beteiligung von Zivilgesellschaften durch, z. B. Haushaltsbestimmungen, Sachleistungen, oder administrativen Leistungen.
- **Ansprechbarkeit:** Gewährleistung aktiver Mitwirkung der kompetenten Behördenvertreter; zuhören, reagieren und Rückmeldung geben.

Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Leichter und offener Zugang** zu relevanten, genauen und zeitnahen **Informationen** zum politischen Prozess, Unterlagen und politischen Entscheidungsträgern, z. B. Online-Datenbanken.
  - **Nachforschung**, um problematische Sachverhalte zu verstehen und vorgeschlagene Lösungen weiter zu entwickeln.
  - **Kampagnen und Lobbyarbeit** von NRO auf Grund von Bewusstseins-schaffung durch politische Papiere, Poster und Flugblätter, Internetseiten, Pressemitteilungen, öffentliche Demonstrationen etc.
  - **Internetseite** mit umfassendem Zugriff auf Schlüsseldokumente und Ankündigung öffentlicher Veranstaltungen.
- **Beratung:**
  - **Petitionen**, entweder durch Online-Tools wie e-petition oder web-forum.
  - **Beratung**, online oder anderweitig, um Interessen und Anregungen von Mitgliedern von Interessengruppen zu sammeln.

- **Dialog:**
  - **Anhörung und öffentliche Foren** mit Interessengruppen, um die Befindlichkeiten und Interessen der verschiedenen Gruppen zu identifizieren und zu interpretieren.
  - **Bürgerforen und zukünftige Gremien**, um mit Bürgern und NRO zu diskutieren
  - **Schlüsselkontakte zur Regierung**, um der Zivilgesellschaft den Zugriff auf Informationen zu aktuellen politischen Initiativen zu ermöglichen.
- **Partnerschaft**
  - **Arbeitsgruppe oder Komitee** als permanente oder ad hoc Expertengruppe zur Beratung bei politischen Präferenzen.

## 2. Ausarbeitung (Drafting)

Behörden haben für gewöhnlich gut eingeführte Verfahren für die Ausarbeitung von politischen Linien. Hier werden NRO häufig in Bereichen wie der Problemerkennung, dem Vorschlagen von Lösungen und der Lieferung von Belegen für den bevorzugten Vorschlag, z. B. durch Interviews oder Forschung, einbezogen. Die Schaffung von Gelegenheiten für die Beratung sollte ein Schlüsselement bei diesem Schritt sein, wie auch unterschiedliche Formen des Dialogs, um Anregungen von wichtigen Interessengruppen zu erhalten.

Beiträge der NRO:

- **Befürwortung:** Sicherstellen, dass die Bedürfnisse und Anliegen der Interessengruppen, auf die sich der Entwurf der Politik auswirkt, berücksichtigt werden.
- **Schaffung von Information und Bewusstsein:** NRO informieren Mitglieder, Benutzer und wichtige Bürgergruppen über den Ausarbeitungsprozess.
- **Fachkenntnis und Beratung:** Analysen und Forschungen zu berücksichtigten Themen bereitstellen oder zusätzliche Prioritäten, die in den Ausarbeitungsprozess integriert werden sollen, in den Vordergrund stellen.
- **Innovation:** Lösungen durch die Einführung neuer Herangehensweisen, praktischer Lösungen und konkreter Modelle anbieten, die bestimmten Benutzergruppen Vorteile verschaffen.
- **Dienstleistungen:** Anregungen zur Ausarbeitung der Politik, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der bestimmten Benutzer berücksichtigt und die erforderlichen Bedingungen erfüllt werden.
- **Überwachungsfunktion:** Dem Ausarbeitungsprozess folgen, um sicherzustellen, dass die Anliegen von Interessengruppen berücksichtigt werden und dass der Prozess transparent abläuft.

#### Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Weitergabe von zeitnahen und umfassenden Informationen zum aktuellen Beratungsprozess
- **Verfahren:** Entwicklung und Befolgung der Mindeststandards für die Beratung wie klare Zielsetzungen, Regeln zur Beteiligung, Fristen, Kontakte etc. Organisation offener Beratungstreffen, einschließlich Einladung aller potentiellen Interessengruppen
- **Bereitstellung von Ressourcen:** Bereitstellung adäquater Fristen und Mittel für die Beratung, um die Beteiligung unterschiedlicher Ebenen der Zivilgesellschaft sicherzustellen
- **Ansprechbarkeit:** Gewährleistung aktiver Mitwirkung der kompetenten Behördenvertreter; zuhören, reagieren und Rückmeldung zu Beratungserwiderungen geben.

#### Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Leichter und offener Zugang zu politischen Dokumenten**, einschließlich einer einheitlichen Informationsstelle für die Ausarbeitung der Politik; Informationen müssen in verschiedenen Formaten erhältlich sein, um die Öffentlichkeit zu erreichen.
  - **Internetseite** mit umfassendem Zugriff auf Schlüsseldokumente und Ankündigung öffentlicher Veranstaltungen
  - **Kampagnen und Lobbyarbeit**, um den Entwurf der Politik durch Stellungnahmen, Briefe, Manifeste zu formulieren.
  - **Webcasts** von Anhörungen, Konferenzen und Debatten, die es den Menschen ermöglichen, diese in Echtzeit zu verfolgen.
  - **Nachforschung**, um Anregungen zum Ausarbeitungsprozess zu liefern.
- **Beratung und Dialog**
  - **Anhörungen und Frage & Antwort-Foren** mit Interessengruppen, um die Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Angesicht zu Angesicht oder online zu identifizieren und zu interpretieren und Vorschläge zu sammeln.
  - **Expertenseminare und –konferenzen**, bei denen Fachleute in die Entwicklung spezialisierter Forschungsmethoden oder Studien involviert werden, die für die Ausarbeitung verwendet werden können.
  - **Komitees mit mehreren Interessengruppen und Körperschaften mit Beratungsfunktion**, die aus Vertretern aus dem NRO-Bereich bestehen bzw. diese mit einschließen; können permanent oder ad hoc sein.
- **Partnerschaft**
  - **Hilfe bei der Ausarbeitung:** aktive Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Teilen des Gesetzgebungsprozesses

### 3. Entscheidung (Decision)

Die Formen der politischen Entscheidungsfindung variieren durch den nationalen Hintergrund und die nationale Gesetzgebung. Typische Merkmale sind die Erstellung einer regierungspolitischen Direktive durch ein Ministerium; oder eine Gesetzgebung wie die Verabschiedung eines Gesetzes durch parlamentarische Abstimmung; oder einen Volksentscheid, der dann eine entsprechende Gesetzgebung erfordert. Gesetzesentwürfe und -anträge sollten offen für Anregungen und Mitwirkung von NRO sein. Die Behörden sollten unterschiedliche Ansichten und Meinungen evaluieren, bevor Entscheidungen getroffen werden. In dieser Phase ist Beratung für eine informierte Entscheidung unabdingbar. Allerdings liegt die endgültige Entscheidungsgewalt bei den Behörden, es sei denn, die Entscheidung wird aufgrund einer öffentlichen Abstimmung, eines Volksentscheids oder einer Instanz der Mitentscheidung getroffen.

Beiträge der NRO:

- **Befürwortung:** Einflussnahme auf die Entscheidungsträger vor einer Abstimmung
- **Schaffung von Information und Bewusstsein:** Information von Mitgliedern, Benutzern und wichtigen Bürgergruppen über politische Entscheidungen und ihre möglichen Auswirkungen.
- **Fachkenntnis und Beratung:** Bereitstellung detaillierter Analysen, um zu informieren und Entscheidungsträger zu beeinflussen.
- **Überwachungsfunktion:** Verfolgung des Entscheidungsprozesses, um sicherzustellen, dass er demokratisch, transparent und optimal effektiv abläuft.

Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Weitergabe von Informationen zu Richtlinien, die sich gerade im Entscheidungsprozess befinden.
- **Verfahren:** Anbieten und Verfolgen von Verfahren für Instanzen der Mitentscheidung, falls erforderlich
- **Bereitstellung von Ressourcen:** Ermöglichung und Unterstützung der aktiven Beteiligung von Zivilgesellschaften durch Einbeziehung von NRO in die Entscheidungsphase
- **Ansprechbarkeit:** Zuhören, die Anregungen der Zivilgesellschaft berücksichtigen und auf sie reagieren.

Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Kampagnen und Lobbyarbeit,** um Einfluss auf Entscheidungsträger zu nehmen, z. B. durch Flugblätter, Internetseiten, Pressemitteilungen und öffentlichen Demonstrationen

- **Beratung und Dialog:**
  - **Offene Plenar- oder Komiteesitzungen**, um den offenen Zugang zu Debatten während der Entscheidungsfindung sicherzustellen.
- **Partnerschaft**
  - **Gemeinsame Entscheidungsfindung** durch Foren, Konsenskonferenzen und andere partizipatorische Treffen
  - **Mitentscheidung** wie partizipatorische Haushaltsplanung

#### 4. Umsetzung (Implementation)

In dieser Phase sind viele NRO am aktivsten, z. B. bei der Bereitstellung von Leistungen und der Projektabwicklung. Ein großer Teil der Arbeit von NRO in den vorhergehenden Phasen beinhaltet Versuche, die Umsetzung von Politik zu beeinflussen. Diese Phase ist besonders wichtig, um sicherzustellen, dass das beabsichtigte Ergebnis auch erzielt wird. Zugriff auf klare und transparente Informationen zu Erwartungen und Gelegenheiten sowie aktive Partnerschaften sind bei diesem Schritt wichtig.

Beiträge der NRO:

- **Schaffung von Information und Bewusstsein:** in erster Linie gerichtet auf die Schaffung von öffentlichem Bewusstsein, Erklärung von Vor- oder Nachteilen und der Auswirkung von politischen Richtlinien
- **Bereitstellung von Dienstleistungen:** Ein Hauptakteur bei der Umsetzung politischer Initiativen, trägt oft die Hauptverantwortung für die Bereitstellung.
- **Überwachungsfunktion:** Überprüfen und Sicherstellen, dass die politischen Richtlinien wie beabsichtigt und ohne schädliche Nebeneffekte umgesetzt werden.

Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Weitergabe von Informationen zu Umsetzungsstrategien, öffentlichen Ausschreibungsverfahren und Projektrichtlinien
- **Verfahren:** Befolgung vorhandener Regeln und Richtlinien zur Umsetzung von politischen Verfahren
- **Bereitstellung von Ressourcen:** Ermöglichung der aktiven Beteiligung von Zivilgesellschaften in die Umsetzungsphase, u. a. durch Haushaltsbestimmungen, Sachleistungen oder administrativen Leistungen
- **Ansprechbarkeit:** Erreichbar sein und auf die besonderen Anforderungen, die sich im Umfeld der Umsetzung ergeben, reagieren

Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Offener und freier Zugriff** auf Unterlagen aus dem öffentlichen Sektor, die sich auf Projekte und Entscheidungen zur Umsetzung beziehen
  - **Internetseite** mit umfassendem Zugriff auf die wichtigsten Unterlagen und Ankündigung von öffentlichen Veranstaltungen
  - **Email-Benachrichtigungen**, in denen anstehende Projekte und Fördermöglichkeiten angekündigt werden.
  - **FAQs** - online oder durch andere Kanäle, um Informationen anzubieten, die als Fragen und Antworten aufgemacht sind und die praktische Hilfe und Beratung bieten sollen.
  - **Öffentlich angekündigte Ausschreibungsverfahren**, um einen transparenten Prozess für die Bereitstellung von Leistungen zu bieten.
- **Beratung:**
  - **Veranstaltungen, Konferenzen, Foren und Seminare**, um zu informieren und die Umsetzung politischer Richtlinien mit NRO und der Öffentlichkeit zu diskutieren.
- **Dialog:**
  - **Seminare zur Verbesserung von Kapazitäten**, um Wissen und Kapazitäten zu mehren, die für die Umsetzung wichtig sind.
  - **Schulungsseminare** für NRO und Behörden zu bestimmten Themen, die für die Umsetzung wichtig sind, wie Beschaffung, Projekt- und Förderanträgen
- **Partnerschaft:**
  - **Strategische Partnerschaft**, bei der NRO und Behörden eine Partnerschaft zur Umsetzung von Politik eingehen; dies kann von einem kleinen Pilotprojekt bis zur vollständigen Umsetzungsverantwortung gehen.

## 5. Monitoring

An diesem Punkt besteht die Rolle der NRO darin, die Ergebnisse der umgesetzten politischen Linien zu überwachen und zu kontrollieren. Dazu ist es wichtig, ein effektives und transparentes Kontrollsystem zur Verfügung zu haben, das sicherstellt, dass die Politik/ das Programm den beabsichtigten Zweck erfüllt.

Beiträge der NRO:

- **Befürwortung:** Überprüfen und erklären, ob die politische Initiative die Nutznießer, für die sie beabsichtigt war, erreicht hat und den für die Gesellschaft beabsichtigten Zweck erfüllt hat.
- **Fachkenntnis und Beratung:** Belege für die Auswirkung der Politik sammeln oder hierzu Nachforschungen anstellen; schließt Denkfabriken und Forschungsinstitute mit ein.

- **Bereitstellung von Dienstleistungen:** Verantwortung für die Überwachung der Auswirkungen des Programms hinsichtlich der Qualität, Nachhaltigkeit, Effektivität und realistischen Fallbeispiele
- **Überwachungsfunktion:** Eine Schlüsselrolle bei der Kontrolle von politischen Auswirkungen, um sicherzustellen, dass die beabsichtigten Ziele erreicht wurden.

Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Weitergabe von Informationen zum aktuellen Stand der Politik
- **Ansprechbarkeit:** Zuhören und zu speziellen Themen, die von NRO oder der Zivilgesellschaft angesprochen werden, Stellung nehmen.

Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Offener und freier Zugriff auf Informationen** zum politischen Fortschritt
  - **Beweissammlung** zur Zusammenfassung von Fällen und Statistiken zur Projekterfüllung
  - **Evaluierung** von Politik und ihre Auswirkung durch Konferenzen und Berichterstattung
  - Unabhängige **Forschungsstudien**, um die wichtigsten Erkenntnisse herauszustellen.
- **Beratung:**
  - **Feedback-Mechanismen**, wie Umfragen, Webumfragen oder Fragebögen, um den Fortschritt zu verfolgen.
- **Dialog:**
  - **Arbeitsgruppe oder Komitee** bestehend aus NRO (sowohl Benutzer als auch Anbieter), die für die Überwachung und Evaluierung der politischen Initiative verantwortlich sind.
- **Partnerschaft:**
  - **Arbeitsgruppe oder Komitee** bestehend aus der NRO und Behörden zusammen in einer strategischen Partnerschaft, um die politische Initiative zu überwachen und zu evaluieren.

## 6. Neuformulierung (Reformulation)

Das Wissen, welches aus der Auswertung der Umsetzung gewonnen wurde, gepaart mit Bedürfnissen, die in Gesellschaften entstehen, erfordert oft eine Neuformulierung der Politik. Dies muss auf dem Zugang zu Informationen und Gelegenheit zum Dialog, um Bedürfnisse und Initiativen zu erkennen, basieren. Die Neuformulierung ermöglicht den Anstoß eines neuen Zyklus zur Entscheidungsfindung.

#### Beiträge der NRO:

- **Befürwortung:** Lobby für die Erneuerung von politischen Richtlinien durch Herausstellung von Grenzen oder Nebenwirkungen der aktuellen Politik, um die Bedürfnisse der Benutzer oder Bürger zu befriedigen.
- **Fachkenntnis und Beratung:** Forschungen und Analysen in Auftrag geben, um Lücken in der aktuellen politischen Initiative zu erkennen und eine Begründung für die Neuformulierung zu liefern.
- **Innovation:** Entwicklung neuer Herangehensweisen, um wichtige politische Themen in Angriff zu nehmen; die kann ein Schlüsselement bei der politischen Erneuerung sein.
- **Bereitstellung von Dienstleistungen:** Hindernisse erkennen und Belege sammeln, um entstehende Bedürfnisse herauszustellen, die eine Neuformulierung der politischen Linie erforderlich machen.

#### Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Weitergabe von Informationen zur möglichen Revision einer politischen Linie und der Wahrnehmung von erforderlichen Änderungen bei der politischen Linie
- **Verfahren:** Bereitstellung klarer, offener und zugänglicher Verfahren zur Beteiligung
- **Bereitstellung von Ressourcen:** Ermöglichung der aktiven Beteiligung von Zivilgesellschaften
- **Ansprechbarkeit:** Zuhören und auf Anregungen von NRO reagieren

#### Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Offener und freier Zugriff auf Informationen**, um Auswertungen, Studienergebnisse und andere Belege zur aktuellen politischen Linie zu liefern.
- **Beratung:**
  - **Konferenz oder Besprechung**, um die nächsten, von den Behörden geplanten Schritte festzulegen.
  - **Online-Beratung**, um Ansichten der Zivilgesellschaft zur folgenden politischen Linien/ Folgeprojekten zu sammeln.
- **Dialog:**
  - **Seminare oder beratende Foren**, um Interessengruppen bei der Entwicklung neuer Richtungen in der Politik zu involvieren, z. B. World café, open space, weitere Brainstorming-Methoden.
- **Partnerschaft:**
  - **Arbeitsgruppe oder Komitee**, in der/den NRO zusammen mit anderen Interessengruppen und Behörden eine Expertengruppe bilden mit dem Ziel, eine überarbeitete politische Linie zu empfehlen.

#### **IV.iii Fachübergreifende Werkzeuge und Mechanismen für die Bürgerbeteiligung**

Es gibt gewisse, europaweit gesammelte Werkzeuge oder Mechanismen während der Beratung für den Verhaltenskodex zur Bürgerbeteiligung, die einen fachübergreifenden Support bei der Beteiligung während des gesamten Entscheidungsprozesses bieten:

##### **1. E-Beteiligung**

eTools bieten großes Potential für die Verbesserung der demokratischen Praxis und der Beteiligung einer organisierten Zivilgesellschaft. Sie können in großem Maße zur Transparenz, Rechenschaftspflicht und Erreichbarkeit von Institutionen sowie zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagement und zu einer Steigerung der politischen Befähigung und der Zugänglichkeit und Inklusivität des demokratischen Prozesses beitragen. Um ihr Potential voll auszuschöpfen, sollten eTools von allen am Entscheidungsprozess Mitwirkenden integriert werden, einschließlich der Behörden auf allen Ebenen und der organisierten Zivilgesellschaft.

##### **2. Steigerung von Kapazitäten in Hinsicht auf die Beteiligung**

Es ist äußerst wichtig, die Kapazitäten und Fähigkeiten lokaler, regionaler und nationaler NRO zu entwickeln, so dass sie ggf. aktiv bei der Formulierung von politischen Linien, der Projektentwicklung und Dienstleistung mitwirken können. Die Steigerung von Kapazitäten kann auch Schulungsseminare für ein verbessertes Verständnis der wechselseitigen Rollen von NRO und Behörden bei diesem Engagement beinhalten sowie Austauschprogramme, um die Realitäten des jeweils anderen besser zu verstehen.

##### **3. Strukturen für die Zusammenarbeit zwischen NRO und Behörden**

Um die Beziehung zwischen NRO und Behörden zu erleichtern, haben einige Länder koordinierende Körperschaften entwickelt. Dies sind u. a.: Regierungsinstitutionen wie eine Kontaktperson für die Zivilgesellschaft in allen Ministerien oder eine zentrale koordinierende Institution als einzelner Ansprechpartner; gemeinschaftliche Strukturen wie Komitees aus mehreren Interessengruppen, Arbeitsgruppen, Sachverständigengremien und weitere beratende Institutionen (permanent oder ad hoc); oder NRO-Allianzen/Koalitionen, die Ressourcen bündeln und gemeinsame Positionen entwickeln.

##### **4. Rahmendokumente zur Zusammenarbeit zwischen NRO und Behörden**

In vielen europäischen Ländern wurden Rahmenverträge ausgearbeitet, um die Pflichten, Rollen, Verantwortlichkeiten und Verfahren bei der Zusammenarbeit festzulegen. Diese Dokumente bilden eine klare Grundlage für die Beziehung und erleichtern somit den ständigen Dialog und das gegenseitige Einvernehmen zwischen NRO und Behörden. Sie beinhalten gegenseitige Vereinbarungen mit dem Parlament oder der Regierung, strategische Dokumente

für die Kooperation und offizielle, von den Behörden verabschiedete Programme zur Zusammenarbeit.

## V. Matrix zur Bürgerbeteiligung

Um die Beziehungen zu verdeutlichen zeigt die unten stehende Matrix die Schritte des politischen Entscheidungsprozesses und ihre Verbindung mit den Beteiligungsebenen. Sie basiert auf guten Praktiken und Beispielen aus Zivilgesellschaften in ganz Europa und soll zur Handlung inspirieren und die Interaktion zwischen NRO und Behörden stärken.

An jedem Punkt des Entscheidungsprozesses (von links nach rechts) gibt es verschiedene Ebenen von NRO-Beteiligungen (von unten nach oben). Es wird angenommen, dass die einzelnen Schritte des politischen Entscheidungsprozesses auf jeden europäischen Kontext angewandt werden kann, von lokal bis hin zu national. Wie bereits erklärt, können die Beteiligungsebenen an jedem Punkt des Entscheidungsprozesses von niedrig bis hoch variieren und es wird beabsichtigt, dass die vorgeschlagenen Werkzeuge genutzt werden, um jede Art von Beteiligung zu implementieren.

Diese Matrix kann auf vielerlei Weise verwendet werden, z. B. für die Darstellung der Ebenen des Engagements von Zivilgesellschaften bei politischen Prozessen; für die Auswertung von NRO in jeder Phase eines Prozesses; oder als eine praktische Quelle für die NRO-Planung von politischen Aktivitäten. Sie stellt keine komplett fertige Liste dar und kann an viele weitere Anwendungsmöglichkeiten angepasst werden.

Die Matrix zeigt die in Beziehung stehenden Elemente der Beteiligung am Entscheidungsprozess. Dieses Beispiel stellt dar, wie durch die oben genannten nützlichen Werkzeuge die beabsichtigte Beteiligungsebene in jeder Phase des Entscheidungsprozesses erreicht werden kann.

<b>Partnerschaft</b>	Arbeitsgruppe oder Komitee	Redaktion bei der Ausarbeitung	Gemeinsame Entscheidungen Mitentscheidungen	Strategische Partnerschaften	Arbeitsgruppen oder Komitee	Arbeitsgruppen oder Komitee
<b>Dialog</b>	Anhörungen und öffentliche Foren  Bürgerforen und Zukunftsgremien  Schlüsselkontakte zur Regierung	Anhörungen und F&A-Foren  Sachverständigen-seminare  Komitees aus mehreren Interessengruppen und beratende Institutionen	Offene Plenar- oder Komiteesitzungen	Seminare zur Steigerung von Kapazitäten  Schulungsseminare	Arbeitsgruppen oder Komitee	Seminare oder Beratungsforen
<b>Beratung</b>	Petitionen  Online-Beratung oder andere Beratungstechniken	Anhörungen und F&A-Foren  Sachverständigen-seminare  Komitees aus mehreren Interessengruppen und beratende Institutionen	Offene Plenar- oder Komiteesitzungen	Veranstaltungen, Konferenzen, Foren, Seminare	Feedback-Mechanismen	Konferenzen oder Besprechungen  Online-Beratung
<b>Information</b>	Leichter und offener Zugriff auf Informationen  Forschung  Kampagnen und Lobby-Arbeit  Website für Schlüsseldokumente	Offener und freier Zugriff auf politische Dokumente  Internetseiten für Schlüsseldokumente  Kampagnen und Lobby-Arbeit  Webcasts  Anregungen aus der Forschung	Kampagnen und Lobby-Arbeit	Offener Zugriff auf Informationen  Internetseite zur Informationsbeschaffung  Email-Benachrichtigungen  FAQ  Öffentliche Ausschreibungsverfahren	Offener Zugriff auf Informationen  Beweissammlung  Auswertungen  Forschungsstudien	Offener Zugriff auf Informationen
<b>Beteiligungsebenen</b>						
<b>Schritte des politischen Entscheidungsprozesses</b>	Agenda-Setting	Ausarbeitung	Entscheidung	Umsetzung	Überwachung	Neuformulierung

## Impressum

### Herausgeber:

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 (0)30 - 629 80-110

Fax: +49 (0)30 - 629 80-151

Internetplattform: <http://www.b-b-e.de>

### Redaktion

Dr. Jeannette Behringer

Dr. Frank Heuberger

Nino Kavelashvili

Mirko Schwärzel

Kathleen Wabrowetz

V.i.S.d.P: PD Dr. Ansgar Klein (BBE)

Erscheinungsdatum: September 2013, Berlin