



Zukunft der Demokratie | 01.2022

Das fehlende Puzzleteil: Eine Beteiligungsinfrastruktur für die EU-Demokratie

Eine lebendige und wehrhafte europäische Demokratie braucht wirkungsvolle Bürgerbeteiligung. Bisher gibt es in der EU jedoch nur einen Flickenteppich lose verknüpfter Beteiligungsinstrumente. Sie sind weitgehend unbekannt und erzielen kaum Wirkung.

Um den Bürger:innen mehr Mitsprache zu geben und demokratische Strukturen zu vertiefen, sollte die EU – als konkretes Ergebnis der Konferenz zur Zukunft Europas – eine kohärente Beteiligungsinfrastruktur aufbauen.

Europa erwacht und erkennt: Um die liberale Demokratie zu bewahren, muss sie aktiv verteidigt werden. Das war schon immer so. Doch der Krieg gegen die Ukraine und seine Konsequenzen für die europäische Ordnung verdeutlichen dies dramatisch. In dieser neuen Ära muss sich die Europäische Union (EU) ambitioniertere Ziele setzen. Ein ‚Weiter so‘ kann und wird es nicht geben.

Die Konferenz zur Zukunft Europas hatte es sich zum Ziel gesetzt, der europäischen Integration neuen Schwung und Perspektive zu verleihen. Europas Bürger:innen wurden auf noch nie dagewesene Art und Weise beteiligt. Denn klar ist allen: Die digitale und ökologische Transformation unserer Gesellschaften muss von Europas Bürger:innen mitgetragen werden.

Nun erhält dieser Wandel eine noch größere politische Dimension. Die EU wird ihre politisch-institutionelle Verfasstheit anpassen müssen, auch wenn die vollständige Tragweite der aktuellen Krise

noch nicht absehbar ist. Dieser Prozess kann nur gemeinsam mit den Bürger:innen gelingen. Mehr und bessere Bürgerbeteiligung ist kein ‚nettes demokratisches Extra‘, sondern essenzieller Teil der Verteidigung und Weiterentwicklung europäischer Demokratie.

Bereits heute gibt es in der EU eine Vielzahl von Beteiligungsinstrumenten. Aber wie gut funktionieren sie? Mit Ausnahme der Wahlen zum Europäischen Parlament sind die Instrumente kaum bekannt und haben wenig Einfluss. Es mangelt an Sichtbarkeit, Performanz und politischem Willen. Vier von fünf Europäer:innen wollen mehr Mitsprache in der Europapolitik. Aber nur 15 Prozent finden es einfach, sich an europäischer Politik zu beteiligen. Daher gilt: Die EU darf nicht lediglich einen Flickenteppich an Bürgerbeteiligung bieten, sondern muss eine echte Beteiligungsinfrastruktur entwickeln. Mehr und bessere Bürgerbeteiligung ist der Grundstein zur Stärkung der EU-Demokratie.

Bürgerbeteiligung in der EU ist ein Flickenteppich

Bürger:innen müssen wissen, dass sie in vielfacher Weise an Politik teilhaben können. Das gilt für die EU wie für jede andere Demokratie. 78 Prozent aller europäischen Bürger:innen wünschen sich mehr Mitsprache bei Entscheidungsfindungen in der EU. Tatsächlich hat die EU über die Jahre etliche Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger:innen geschaffen. Dennoch hält sich hartnäckig das Bild eines fernen und komplexen EU-Apparats, in dem Entscheidungen hinter verschlossenen Türen getroffen werden. Kein Wunder, dass mehr als 54 Prozent aller Bürger:innen meinen, dass ihre Stimme in der EU nicht zählt.

Die Union will demokratisch und partizipativ sein. Doch wenn sie nicht als solche wahrgenommen wird, hat sie ein Legitimationsproblem. Den Bürger:innen Europas sollte bewusst sein, wann und wie sie welche Beteiligungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene nutzen können. Für verschiedene politische Herausforderungen und unterschiedliche Beteiligungsbedürfnisse sollte es ebenso diverse Instrumente geben, die sich gegenseitig ergänzen. Leider wissen die Bürger:innen derzeit kaum etwas von der Existenz der vorhandenen Beteiligungsinstrumente. In unserer eUpinions-Umfrage konnten beispielsweise nur rund 19 Prozent der Befragten die Europäische Bürgerinitiative (EBI) als ein EU-Beteiligungsinstrument identifizieren.

Was wir in der Praxis sehen, ist ein Flickenteppich an Beteiligungsinstrumenten. Die EU-Institutionen haben keine gemeinsame Strategie für eine klar definierte, effektive und nachhaltige Bürgerbeteiligung. Den Bürger:innen ist oft unklar, welche Instrumente sie zu welchem Zweck nutzen können und sollen – überdeutliche 95 Prozent der für diese Studie befragten Demokratieexpert:innen sind der Meinung, dass EU-Beteiligungsinstrumente zu wenig bekannt sind und zu wenig genutzt werden. Ebenso werden die Erkenntnisse aus einem Instrument nicht herangezogen, um andere Instrumente und die Beteiligungsinfrastruktur insgesamt zu verbessern. Der bestehende Flickenteppich bietet zwar verschiedene Partizipationsmöglichkeiten, verändert aber nicht den politischen Prozess, der immer noch überwiegend von Eliten bestimmt wird. So ist es nicht verwunderlich, dass nur 17 Prozent der befragten Demokratieexpert:innen die EU-Institutionen als erfolgreich in der Förderung und Durchführung von Bürgerbeteiligung ansehen. Politische Entscheidungsträger:innen reden gerne vom Europa der Bürger:innen. Diese jedoch nehmen eher undurchdringbare, intransparente politische Entscheidungsprozesse wahr.

Sieben EU-Beteiligungsinstrumente

Die Wahlen zum Europäischen Parlament sind das wichtigste demokratische Instrument der EU. Trotz gestiegener Wahlbeteiligung 2019 ist es für die europäischen Bürger:innen nach wie vor schwierig zu erkennen, wie die Europawahlen die Entscheidungsprozesse in der EU tatsächlich beeinflussen.

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist ein Vorzeige-Beteiligungsinstrument der EU, das einer Million EU-Bürger:innen ermöglicht, die Europäische Kommission zu Gesetzesvorschlägen aufzufordern. Die Wirkung dieses Instruments ist aber insgesamt bisher eher gering. Viele Bürgerinitiativen der Vergangenheit ließen Organisator:innen frustriert zurück. Mit „End the Cage Age“ scheint es nun eine erste echte Erfolgsgeschichte zu geben.

Petitionen an das Europäische Parlament sind das älteste Beteiligungsinstrument der Union. In einigen EU-Ländern sind sie relativ populär, aber das Parlament selbst misst ihnen keine hohe Priorität bei.

Die Europäische Bürgerbeauftragte ist eine unabhängige Institution, die Beschwerden über Missstände in der Verwaltungstätigkeit der EU-Organe untersucht. Sie hat Transparenz und Offenheit in der öffentlichen Verwaltung der EU erhöht, findet aber immer noch keine breite öffentliche Beachtung.

Öffentliche Konsultationen, die von der Europäischen Kommission organisiert werden, fordern Bürger:innen und Interessengruppen auf, Feedback zu politischen Vorschlägen zu geben. Obwohl sich die Kommission darum bemüht, Konsultationsprozesse sichtbarer zu machen, ist die Beteiligung oft unausgewogen zugunsten organisierter Interessen. Die politischen Auswirkungen bleiben oft unklar.

Bei den sogenannten **Bürgerdialogen** handelt es sich um von der Kommission organisierte Bürgerversammlungen mit Kommissar:innen oder EU-Beamten. Bürger:innen erhalten direkt Feedback zu ihren Fragen und Ideen. An diesen Dialogen nimmt hauptsächlich ein pro-europäisch eingestelltes Publikum teil, und es gibt wenig Raum für lebendige Diskussionen.

Die **Europäischen Bürgerkonsultationen** von 2018 umfassten eine EU-weite Online-Umfrage, ein europäisches Bürgerpanel und Veranstaltungen in den Mitgliedstaaten. Sie beeinflussten die Ziele und die Gestaltung der Konferenz zur Zukunft Europas. Seinerzeit fehlte es jedoch an konkreten Folgemaßnahmen.

Trotz aller Unzulänglichkeiten bieten die bestehenden EU-Beteiligungsinstrumente eine solide Grundlage, auf der sich aufbauen lässt. 54 Prozent aller befragten Expert:innen sind der Meinung, dass die richtigen Instrumente vorhanden sind. Doch damit diese ihren Zweck erfüllen, muss die Union eine kohärente Beteiligungsinfrastruktur aufbauen. Das bedeutet: Die einzelnen Instrumente sollten nicht nur für sich funktionieren, sondern – neben der repräsentativen Dimension der europäischen Politikgestaltung – gemeinsam die Grundlage für eine funktionierende partizipative EU-Demokratie schaffen.

ABBILDUNG 1

In Prozent

Die Bürger:innen wollen sich beteiligen, stoßen aber auf Hindernisse: Ergebnisse einer EU-weiten Umfrage

Vier von fünf Europäer:innen wollen mehr Mitspracherecht bei EU-Entscheidungen

Stellen Sie sich vor, sie beobachten zwei Menschen auf der Straße die über europäische Politik diskutieren. Wem würden Sie eher zustimmen?

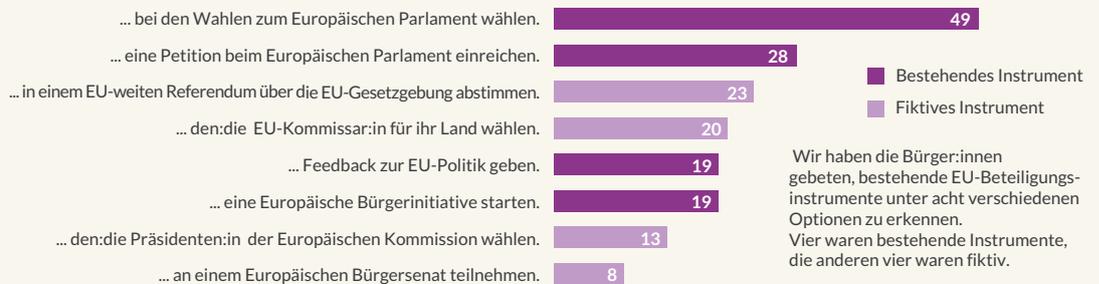
„Die EU ist komplex. Deshalb sollte die Entscheidungsfindung in der EU den Experten und den Politikern überlassen werden.“

„Die EU beeinflusst mein tägliches Leben. Deshalb sollten die Bürger ein größeres Mitspracherecht bei der Entscheidungsfindung in der EU haben.“



Welche der folgenden Aussagen sind zutreffend? EU-Bürger:innen können ...

Die Bürger:innen haben nur eine vage Vorstellung von ihren Beteiligungsrechten in der EU



Was, sofern es zutrifft, hält Sie davon ab, sich stärker an der europäischen Politik zu beteiligen?

Mangelndes Wissen und der fehlende Glaube daran etwas ändern zu können, halten die Bürger:innen davon ab, sich zu beteiligen



Welche der folgenden Tätigkeiten haben Sie schon einmal ausgeübt?

Die meisten Partizipationsinstrumente werden kaum genutzt, außer Europawahlen



Anmerkung: Daten aus einer EU-weiten repräsentativen eupinions-Bevölkerungsumfrage.

Quelle: Hierlemann, Dominik, et al. (2022). Under Construction: Citizen Participation in the European Union. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Demokratische Rechenschaftspflicht in der Union würde nicht nur bedeuten, dass alle fünf Jahre Wahlen stattfinden, sondern dass die Bürger:innen Europas mehr Möglichkeiten haben, die politischen Ergebnisse auf EU-Ebene direkt und wirksam zu beeinflussen.

Die EU muss drei Lücken schließen, um eine Beteiligungsinfrastruktur zu schaffen

In den letzten Jahrzehnten ist die EU beteiligungsaffiner und -affiner geworden. Neue Instrumente wurden geschaffen und bestehende reformiert. Heute haben die Bürger:innen verschiedene Möglichkeiten, sich an europäischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Jedoch hat kein neues Instrument und keine Reform eine sichtbare, kohärente, umfassende und effektive Beteiligungsinfrastruktur geschaffen. Dies ist vor allem auf drei Lücken im partizipativen System der EU zurückzuführen, die es zu schließen gilt: eine Bewusstseinslücke, eine Performanzlücke und eine politische Willenslücke.

(1) Die Bewusstseinslücke: Die EU-Beteiligungslandschaft als eine ‚terra incognita‘

Die Bürger:innen wollen sich beteiligen, haben aber vielfach das Gefühl, dass ihre Stimme nicht zählt. Sie glauben, dass es schwierig ist, sich an den politischen Entscheidungsprozessen der EU zu beteiligen, und wissen nur wenig über ihre konkreten Möglichkeiten. Dadurch entsteht eine Kluft zwischen ihrem Wunsch, sich wirksam einzubringen, und ihrer Wahrnehmung mangelnder Beteiligungsmöglichkeiten.

Vier von fünf EU-Bürger:innen wünschen sich ein größeres Mitspracherecht auf der europäischen Ebene. Die Gestaltung europäischer Politik sollte ihrer Meinung nach nicht allein den Politiker:innen und Expert:innen überlassen werden. Gleichzeitig glaubt aber nur eine Minderheit (46 Prozent), dass ihre Stimme in der europäischen Politik zählt. Die Bürger:innen erleben eine Diskrepanz zwischen ihrem eigenen Wunsch, sich an EU-Politik zu beteiligen, und der unklaren Wirkung, die ihre Stimme, ihre Meinungen, ihre Erkenntnisse und ihre Beteiligung auf die Union haben. Die meisten nehmen das partizipative System der EU nicht als ein System wahr, in das sie sich aktiv und effektiv einbringen können.

Quelle:

Dieser Einwurf basiert auf der Studie "Under Construction: Citizen Participation in the European Union". Die Studie der Bertelsmann Stiftung und des European Policy Centre analysiert sieben EU-Beteiligungsinstrumente auf der Grundlage ihrer jeweils eigenen Ziele sowie sechs Kriterien guter europäischer Bürgerbeteiligung: Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Repräsentativität, Deliberation, Transnationalität und Wirkung. Die Studie stützt sich auf vier Quellen: Interviews mit 41 politischen Entscheidungsträger:innen und Expert:innen, eine Umfrage unter 59 EU-Demokratieexpert:innen, eine repräsentative eUpinions-Umfrage und einschlägige Literatur.

ABBILDUNG 2

In Prozent

EU-Demokratieexpert:innen: Die Beteiligungsinstrumente rufen nicht ihr volles Potential ab

Wie erfolgreich sind EU-Institutionen darin Bürgerbeteiligung zu ermöglichen?



Die bestehenden EU-Beteiligungsinstrumente funktionieren wie sie sollen.



Die bestehenden EU-Beteiligungsinstrumente sind hinreichend bekannt und werden genutzt.



Die geeigneten Instrumente für die Bürgerbeteiligung auf EU-Ebene sind vorhanden.



Anmerkung: Die Daten stammen aus einer Umfrage unter 59 EU-Demokratieexpert:innen aus ganz Europa.

Quelle: Hierlemann, Dominik, et al. (2022). Under Construction: Citizen Participation in the European Union. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Die wichtigste Ebene der politischen Beteiligung ist für die Bürger:innen weder die europäische noch die nationale, sondern vielmehr die lokale Ebene. 46 Prozent von ihnen glauben, dass es eher einfach ist, sich an lokaler Politik zu beteiligen, verglichen mit 28 Prozent auf der nationalen und verschwindend geringen 15 Prozent auf der EU-Ebene. Unsere Untersuchung hat ergeben, dass dies nicht in erster Linie darauf zurückzuführen ist, dass die bestehenden EU-Beteiligungsinstrumente schwer zu handhaben sind: Sie sind vielmehr bei den europäischen Bürger:innen schlichtweg nicht bekannt.

Auch unsere eupinions-Umfrage zeigt, dass die meisten Bürger:innen Schwierigkeiten haben, die bestehenden EU-Beteiligungsinstrumente überhaupt zu identifizieren. Das Wissen über sie ist, mit Ausnahme der Wahlen zum Europäischen Parlament, äußerst gering. Einer der Gründe dafür ist, dass die Medien in den Mitgliedstaaten kaum über die verschiedenen Möglichkeiten berichten, wie man sich an der europäischen Politik beteiligen kann. Auch ist, ein weiterer Punkt, den Bürger:innen weitgehend unklar, was ein bestimmtes Instrument bewirkt und in welchen Fällen sie das eine oder andere Instrument nutzen könnten. Die EU-Beteiligungslandschaft ist für die meisten Europäer:innen immer noch eine ‚terra incognita‘.

(2) Die Performanzlücke: Das nicht ausgeschöpfte Potenzial der EU-Beteiligungsinstrumente

Die bestehenden EU-Beteiligungsinstrumente haben individuelle Defizite, verfügen über ungenutztes Potenzial und könnten allesamt verbessert werden. Die Beteiligung an ihnen ist zudem wenig repräsentativ – meist ist es eine kleine Gruppe gut ausgebildeter EU-Befürworter:innen, die daran teilnimmt und sie nutzt. Die meisten Instrumente sind nur in geringem Maße transnational und finden entweder auf lokaler oder nationaler Ebene statt, mit wenig grenzüberschreitender Interaktion. Die Bürger:innen werden oft im Unklaren darüber gelassen, wie sich ihre Teilnahme letztlich in den EU-Entscheidungsprozessen widerspiegelt. Die tatsächliche Wirkung von Partizipationsinstrumenten auf die EU-Politikgestaltung bleibt daher gering.

Es überrascht nicht, dass die Europäer:innen das Gefühl haben, wenig Einfluss auf die Entscheidungen der EU nehmen zu können. In diesem Sinne ist die Konferenz zur Zukunft Europas ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Die Union soll mit ihr und durch sie partizipativer werden. Insbesondere die europäischen Bürgerpanels, an denen zufällig ausgewählte Bürger:innen aus ganz Europa teilgenommen haben,

waren ein Testfall dafür, ob diese Form der Beteiligung eine sinnvolle Inspiration für neue, stetige Formate der Bürgerbeteiligung in der EU ist.

(3) Die politische Willenslücke: Beteiligungsrhetorik versus Beteiligungswirklichkeit

Der Bürgerbeteiligung in der EU mangelte es bisher am politischen Willen der entscheidenden Akteur:innen. Es klafft eine Lücke zwischen der Beteiligungsrhetorik und den Maßnahmen, die tatsächlich ergriffen werden. Unter den europäischen Politiker:innen und Entscheidungsträger:innen gibt es kein gemeinsames Verständnis, was Bürgerbeteiligung über Wahlen hinaus ausmacht. Infolgedessen werden Kommunikationsmaßnahmen oft fälschlicherweise als Bürgerbeteiligung deklariert. Bürgerdialoge sind in diesem Sinne eher ‚PR-Übungen‘ als wirkungsvolle Dialoginstrumente zwischen Bürger:innen und EU-Politiker:innen. Diese Denkweise erschwert es, die Bürgerbeteiligung und ihre Instrumente weiterzuentwickeln.

Politischer Enthusiasmus und institutionelles Engagement für mehr Bürgerbeteiligung sind nach wie vor wenig ausgeprägt. So haben sich die Organisator:innen Europäischer Bürgerinitiativen oft unzufrieden gezeigt mit den Antworten und Reaktionen, die sie von Seiten der Kommission erhalten haben; der Petitionsausschuss im Europäischen Parlament leidet immer noch unter mangelndem Interesse; eine echte Diskussion über die Europäischen Bürgerkonsultationen von 2018 und ihre Ergebnisse hat nicht stattgefunden. Auch aktuell sind die meisten EU-Regierungen kritisch hinsichtlich der Rolle, Ambitionen und möglichen Ergebnisse der Konferenz zur Zukunft Europas.

Kenntnisse über bestehende Beteiligungsinstrumente sind selbst unter politischen Insidern nicht besonders ausgeprägt. Daher geht der Vorstoß für mehr Beteiligung oft von einem kleinen Kreis von Beteiligungsenthusiast:innen innerhalb der EU-Institutionen aus. Vom breiteren politischen EU-Establishment wird das nur sehr bedingt geteilt.

Fünf Empfehlungen für eine europäische Beteiligungsinfrastruktur

(1) Kultureller Wandel braucht mehr politischen Willen aus Brüssel und den nationalen Hauptstädten

Die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten müssen ihr grundlegendes Verständnis von Beteiligung ändern. Vielfach werden Instrumente der Bürgerbeteiligung immer noch als ‚nettes demokratisches Extra‘ und nicht als fun-

damentaler Teil europäischer Demokratie angesehen. Die Entscheidungsträger:innen müssen ihr Zögern überwinden und die EU-Demokratie an die Anforderungen unserer Zeit anpassen. Eine stärkere Beteiligung der Bürger:innen untergräbt die Grundlagen der repräsentativen Demokratie nicht, im Gegenteil: Sie modernisiert und stärkt sie. Die Ergebnisse unserer Umfrage zeigen deutlich, dass die Bürger:innen mehr in die europäische Politikgestaltung einbezogen werden wollen. Die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten sollten auf diese Forderung reagieren.

Viele EU-Politiker:innen sprachen in der Konferenz zur Zukunft Europas von der Notwendigkeit neuer Beteiligungsformen. Zugleich scheint es jedoch bei vielen nationalen Entscheidungsträger:innen wenig konkretes Verständnis und Wissen über den potenziellen Mehrwert und die Funktionsweise dieser Formate in der Praxis zu geben. Niemand kann erwarten, dass sich dies über Nacht ändert. Aber um einzelne Partizipationsinstrumente zu stärken und eine Beteiligungsinfrastruktur

zu entwickeln, braucht es mehr politische Führung und Engagement – in Brüssel wie auch in Berlin, Madrid, Kopenhagen oder Zagreb.

(2) Die EU-Institutionen müssen eine gemeinsame Strategie ausarbeiten

Eine gemeinsame Strategie erfordert eine gemeinsame Vision und ein gemeinsames Verständnis über Bedeutung, Zweck und Nutzen einer EU-Beteiligungsinfrastruktur. Was sind die Hauptziele der einzelnen Partizipationsinstrumente, und welchen Zweck soll die Infrastruktur erfüllen? Wie funktionieren die Instrumente zusammen, und wie können sie voneinander profitieren? Welche Art von positiver Veränderung wird angestrebt, und wie verhält es sich mit dem zukünftigen Zusammenspiel von repräsentativer und partizipativer Demokratie auf EU-Ebene?

Die Schlüsselkriterien guter Partizipation in der EU – Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Repräsentativität, Transnationalität, Deliberation und Wirkung – sollten die

ABBILDUNG 3

Um eine sichtbare, kohärente, umfassende und wirksame Beteiligungsinfrastruktur zu entwickeln, muss die EU **drei Lücken** in ihrem derzeitigen partizipativen System adressieren.



Quelle: Hierlemann, Dominik, et al. (2022). Under Construction: Citizen Participation in the European Union. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Grundlage einer EU-Beteiligungsinfrastruktur sein und müssen sich in einer umfassenden EU-Partizipationsstrategie widerspiegeln.

(3) EU-Bürgerbeteiligung braucht mehr Sichtbarkeit und Öffentlichkeit

Die beste Infrastruktur ist nicht viel wert, wenn die Bürger:innen sie nicht kennen. Die EU braucht daher gemeinsame Kommunikationsanstrengungen, um eine Beteiligungsinfrastruktur für die breite Öffentlichkeit sichtbar zu machen. Nicht nur die „üblichen Verdächtigen“ sollten über ihre Beteiligungsmöglichkeiten in der EU Bescheid wissen – die Bürger:innen aus ganz Europa sollten mehr darüber erfahren, wie sie sich in europäische Politikgestaltungsprozesse einbringen können.

Die Daten unserer eupinions-Umfrage zeigen deutlich, dass die Bürger:innen derzeit nur eine vage Vorstellung von ihren Beteiligungsrechten haben. 95 Prozent der Demokratieexpert:innen, die wir für diese Untersuchung befragt haben, glauben nicht, dass die aktuellen EU-Beteiligungsinstrumente ausreichend bekannt sind und genutzt werden. Um das Wissen über die Instrumente und ihre Sichtbarkeit zu erhöhen, bedarf es einerseits des politischen Willens auf europäischer und nationaler Ebene und andererseits ausreichender Ressourcen, um die Bürger:innen über die zur Verfügung stehenden Instrumente zu informieren. Eine wirksame Partizipationsstrategie erfordert daher auch eine wirksame Kommunikationsstrategie.

(4) Eine EU-Beteiligungsinfrastruktur braucht einen zentralen Online-Hub für alle Beteiligungsinstrumente

Die überwältigende Mehrheit der europäischen Bürger:innen weiß nicht, an wen sie sich wenden muss, wenn sie sich an den politischen Entscheidungsprozessen in der EU beteiligen möchte. Daher braucht eine Beteiligungsinfrastruktur einen zentralen Einstiegspunkt: einen Hub mit einer benutzerfreundlichen Website.

Dieser Hub sollte sich auf bestehende Erfahrungen auf europäischer Ebene stützen, insbesondere auf das Portal [Have your say](#) sowie auf die digitale mehrsprachige [Plattform](#) der Konferenz zur Zukunft Europas. Darüber hinaus sollte er sich von erprobten und bewährten Plattformen in einzelnen EU-Mitgliedstaaten inspirieren lassen. Ein gutes Beispiel kommt aus Finnland mit [demokratia.fi](#).

Ein EU-Beteiligungshub muss vier grundlegende Funktionen erfüllen:

a) Kohärenz: Alle Beteiligungsinstrumente sind über diesen zentralen Zugang erreichbar. Dabei wird die Rolle sowie der Mehrwert der einzelnen Instrumente erklärt.

b) Vernetzung: Die Bürger:innen sollten in der Lage sein, sich untereinander und in jeder Sprache durch automatische Übersetzung auszutauschen, ihre Erfahrungen mit den Instrumenten mitzuteilen und um Unterstützung zu bitten, um zu einem geeigneten Instrument geleitet zu werden.

c) Wirksame Kommunikation: Durch den Hub kann die EU besser über Möglichkeiten der Beteiligung und aktuelle Entwicklungen informieren.

d) Politische Bildung: Der Hub ermöglicht es, die Lebendigkeit und das Funktionieren der europäischen Demokratie in einem zugänglichen Format zu zeigen.

(5) Moderne Bürgerbeteiligung braucht stärkere digitale Komponenten und neue Beteiligungsformate

Über eine digitale Beteiligung können Sichtbarkeit und Wirksamkeit bestehender Instrumente erhöht und neue Zielgruppen angesprochen werden. Petitionen und Europäische Bürgerinitiativen könnten durch gezielte Kampagnen in den sozialen Medien schneller die Unterstützung einer größeren Zahl von Bürger:innen gewinnen. Organisator:innen könnten sich online koordinieren, wo auch immer sie in der EU leben und arbeiten. Der Boom bei Videokonferenzen, ausgelöst durch die Corona-Pandemie, sowie die Erfahrungen mit der Konferenz zur Zukunft Europas haben gezeigt, dass ein länderübergreifender Austausch in verschiedenen Sprachen zunehmend möglich ist.

Digitale Beteiligungsformate müssen für alle Bürger:innen einen Mehrwert bieten: sowohl für diejenigen, die sich intensiv mit einem Thema auseinandersetzen und ihre persönliche Expertise einbringen möchten, als auch für diejenigen, die ihre Meinung schnell in einen Diskussionsprozess einspeisen wollen.

Gleichzeitig kann der verstärkte Einsatz neuer Formate, wie etwa von Bürgerpanels, einen Weg aufzeigen, wie man Bürgerbeteiligung in der EU repräsentativer, transnationaler und deliberativer gestalten kann. Solche Initiativen wurden in vielen Teilen Europas sowie im Kontext der Konferenz zur Zukunft Europas angewandt. Diese neuen Formen auf nationaler und europäischer Ebene können dazu beitragen, das derzeitige Beteiligungsinstrumentarium der EU zu verbessern und zu erweitern.

Die Debatte über die mögliche Institutionalisierung von Bürgerpanels hat durch die Konferenz zur Zukunft Europas gerade erst begonnen. Die Ergänzung des

Beteiligungsinstrumentariums der EU um neue Instrumente könnte den Weg zu einer besseren Bürgerbeteiligung ebnen. Dabei muss jedoch geklärt werden, wie neue Instrumente mit den bestehenden Institutionen der repräsentativen Demokratie verknüpft werden können und welche Auswirkungen sie auf die gesamte Beteiligungsinfrastruktur der EU haben werden. Vor allem muss klar sein, wer diese Prozesse initiieren kann und wer für den Umgang mit den Ergebnissen verantwortlich ist.

Bürgerbeteiligung: Ein greifbares Ergebnis der Zukunftskonferenz

Die Konferenz zur Zukunft Europas hat gezeigt, dass „mehr Demokratie“ auch in der EU möglich ist. 800 zufällig ausgewählte Bürger:innen aus ganz Europa haben in vier Bürgerpanels zusammengearbeitet, um über die politischen Prioritäten der EU zu beraten. Das war Neuland und hat funktioniert. Gleichzeitig machte die Konferenz deutlich, dass es in der EU zentrale Beteiligungslücken gibt – während des gesamten Prozesses fehlte es oft an Sichtbarkeit und politischem Engagement, und die konkreten Folgen der Konferenz für die Politikgestaltung der EU sind nach wie vor unklar. Dennoch: Die Forderung nach mehr partizipativer Demokratie wird bleiben.

EU-Institutionen und nationale Regierungen können es sich nicht leisten, nur Lippenbekenntnisse zu demokratischen Beteiligungsprozessen abzugeben. Eine funktionierende Beteiligungsinfrastruktur muss sicher-

stellen, dass die bestehenden Instrumente gedeihen und ihr Potenzial voll ausgeschöpft wird. Zugleich sollten neue Räume geschaffen werden, in denen die Bürger:innen ihre Meinungen, Ideen und Empfehlungen in die alltägliche Politikgestaltung der Union einbringen können.

Die Union muss begreifen, dass Bürgerbeteiligung kein beständiges Ausprobieren aktuell ‚angesagter‘ Beteiligungsmethoden sein kann. Sie sollte [die Empfehlungen eines der Europäischen Bürgerpanels](#) aufgreifen und neue partizipative Elemente fest verankern. Viele machbare Optionen und Innovationen liegen vor – sie müssen nun als ein konkretes Ergebnis der Konferenz zur Zukunft Europas umgesetzt werden.

Die Bemühungen um den Aufbau einer vollwertigen Beteiligungsinfrastruktur werden nur dann erfolgreich sein, wenn EU-Institutionen und Mitgliedstaaten einen tiefgreifenden Kulturwandel unterstützen und ein besseres Verständnis von Bürgerbeteiligung entwickeln. Die Zukunft der EU-Demokratie hängt auch von der Fähigkeit der Union ab, die kontinuierliche Beteiligung der europäischen Bürger:innen an der EU-Politik zu verbessern und zu erweitern. Das müssen vor allem die Mitgliedstaaten verstehen. Europaparlament, Kommission und nationale Regierungen sollten daher gemeinsam bestehende Beteiligungsmöglichkeiten verbessern und die repräsentative Dimension der EU-Demokratie durch mehr Partizipation stärken. Wer die liberale Demokratie schützen will, muss mehr Beteiligung ermöglichen.

Autoren:



Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 8181537

Dominik Hierlemann ist Senior Expert bei der Bertelsmann Stiftung und leitet das Projekt „Demokratie und Partizipation in Europa“.



Janis A. Emmanouilidis
j.emmanouilidis@epc.eu
Tel. +32 2 2350886

Janis A. Emmanouilidis ist Stellvertretender Direktor und Studiendirektor am European Policy Centre in Brüssel.

Weiterführende Literatur:

Hierlemann, Dominik, et al. (2022). Under Construction: Citizen Participation in the European Union. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Emmanouilidis, Janis A., et al. (2022). „Conference on the Future of Europe: What worked, what now, what next?“. High-Level Advisory Group Report.

Vi.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh · www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Robert Vehrkamp, Dr. Dominik Hierlemann

Redaktionsassistentin und Anfragen:
gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81105

Mai 2022 | ISSN: 2197-5256

EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms »Demokratie und Zusammenhalt« der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr