

Für eine Union der Bürger:innen: Die nächste EU-Erweiterung muss ein Durchbruch für Bürgerbeteiligung sein.

Andrey Demidov

Die EU hat sich verpflichtet, bis 2030 neun neue Mitgliedsstaaten aufzunehmen. Die künftige Erweiterung soll die EU stärker und sicherer machen. Um diesen Prozess erfolgreich vorzubereiten, braucht die EU jedoch interne Reformen. In der aktuellen Debatte werden vor allem institutionelle Reformen der EU diskutiert. Neben der institutionellen Reform darf jedoch eine weitere entscheidende Chance nicht verpasst werden: die Förderung der Demokratie in der EU durch die Stärkung ihrer partizipativen Säule. Die EU hat die Chance, eine echte Union der Bürger:innen zu werden, indem sie sie besser, schneller und effektiver einbindet. Um dies zu erreichen, muss die EU ihre Instrumente und Formate der Bürgerbeteiligung ernsthaft verbessern.

Mehr partizipative Demokratie in einer reformierten EU

In den EU-Verträgen ist die partizipative Demokratie als Grundpfeiler demokratischen Regierens verankert. Dennoch bleiben Beteiligungsmöglichkeiten begrenzt. Es mangelt an Sichtbarkeit, Klarheit der Ziele und institutioneller Unterstützung. Obwohl die EU über eine breite Palette partizipativer Instrumente verfügt, darunter auch innovative Ansätze wie Europäischen Bürgerpanels mit zufällig ausgewählten Bürger:innen, ist ihre Wirkung nach wie vor gering. Den Bürger:innen fehlt es an Bewusstsein und Wissen über die Möglichkeiten, was das Gefühl verstärkt, von der EU-Politik und der Entscheidungsfindung in Brüssel abgekoppelt zu sein. Trotz der Bemühungen, partizipative Demokratie zu stärken, spielt Bürgerbeteiligung in der EU-Politik immer noch eine untergeordnete Rolle.

Die bevorstehende EU-Erweiterung ist eine Chance für die partizipative Demokratie und innere Reformen. Um für neun neue Mitglieder gerüstet zu sein wird die EU ihr institutionelles System und ihre Entscheidungsfähigkeit verbessern sowie ihre komplexen Politiken reformieren müssen. Aber auch die EU-Demokratie muss grundlegend verbessert werden, und zwar nicht nur in ihrer repräsentativen Dimension. Das Vertrauen der Bürger:innen in etablierte politische Institutionen schwindet und der Ruf nach mehr direkter Beteiligung wird immer lauter. Es ist schwer vorstellbar, dass die EU in der Lage sein wird, die aktuellen »multiplen Krisen« und Dilemmata wie Klimawandel, digitaler Wandel oder geopolitische Sicherheit ohne eine angemessene und effektivere Beteiligung der Bürger:innen zu bewältigen. Unter diesen Umständen muss die Bürgerbeteiligung in der EU gestärkt werden. Der Weg zu diesem Ziel umfasst drei zentrale Schritte: a) Aufbau einer funktionierenden partizipativen Infrastruktur, b) bessere Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung und c) partizipative Gestaltung der Erweiterung.

Vom partizipativen Flickenteppich zur partizipativen Infrastruktur

Europas Bürger:innen können sich auf vielfältige Weise beteiligen: Sie können Abgeordnete des Europäischen Parlaments wählen, Petitionen einreichen, an Online-Konsultationen teilnehmen und sich über die europäische

Bürgerinitiative mit Gesetzesvorschlägen an die europäische Kommission wenden. Trotz dieses breiten Spektrums an Beteiligungsmöglichkeiten hat EU-Bürgerbeteiligung einen schwierigen Stand. Die bestehenden EU-Instrumente sind nicht kohärent, wenig bekannt und genießen nur wenig politische Aufmerksamkeit. Den Bürger:innen fehlen klare Informationen darüber, wie sie die Instrumente nutzen können, die zudem vom institutionellen Rahmen der EU abgekoppelt sind.

Um die Probleme dieser Instrumente zu beheben, sollten sie mit einer funktionierenden Infrastruktur verknüpft werden. Dazu sind mehrere Schritte erforderlich. Zunächst muss die EU die Beteiligungsinstrumente technisch und administrativ unter einem Dach zusammenfassen, um sie sichtbar, transparent und leicht nutzbar zu machen. Europäer:innen sollten in der Lage sein, das richtige Beteiligungsinstrument leicht zu finden, seine Funktion zu verstehen und die Ergebnisse ihrer Beteiligung nachzuvollziehen. Eine einzige Plattform, die zentral von der Europäischen Kommission verwaltet wird und alle Beteiligungsmöglichkeiten umfasst, kann Klarheit, Sichtbarkeit und Koordinierung der Bürgerbeteiligung verbessern. Zweitens sollte die EU die Verbindungen zwischen verschiedenen Instrumenten stärken, um deren Gesamteffizienz zu erhöhen. Beispielsweise könnte ein Thema, das von einer Europäischen Bürgerinitiative vorgeschlagen wurde, in einem Europäischen Bürgerpanel erörtert werden. Die Ergebnisse dieser Diskussionen könnten dann mit Akteuren der Zivilgesellschaft geteilt werden. Drittens kann die stärkere Einbeziehung digitaler Technologien Bürgerbeteiligung stärken. Generative KI und andere digitale Werkzeuge haben das Potenzial, die Verarbeitung und Analyse von Bürgerbeiträgen erheblich zu vereinfachen. Schließlich sollte ein einheitlicher Ansatz und ein gemeinsames Verständnis der Rolle, die Bürgerbeteiligung in der EU spielen sollte, als normative Grundlage für die partizipative Infrastruktur der wichtigsten EU-Institutionen dienen. Sie sollten sich verpflichten, die Beiträge der Bürger:innen zu nutzen, die über verschiedene Instrumente gesammelt werden.

Vom Ad-hoc-Prozess zur besseren Institutionalisierung der Europäischen Bürgerpanels

Während der Konferenz über die Zukunft Europas und darüber hinaus haben die Europäischen Bürgerpanels ihr Potenzial als innovatives und wirksames Instrument zur Einbindung der Bürger:innen in die Politikgestaltung der EU unter Beweis gestellt. Ihr Mehrwert hängt jedoch von ihrer effektiven Institutionalisierung ab. Eine unvollständige Institutionalisierung, die durch unklare Ziele, Regeln und Verfahren gekennzeichnet ist, kann sie zu einem rein technokratischen Instrument ohne Bedeutung machen. Um dies zu ändern, sind spezifische Institutionalisierungsschritte erforderlich.

Erstens sollten sich die Bürgerforen mit Themen befassen, die für die EU von höchster politischer Bedeutung sind. Bürgerinnen und Bürger sollten die Möglichkeit haben, über strategische Prioritäten der EU, wichtige Transformationsprojekte und politisch sensible Themen wie Anpassungen an den Klimawandel, Migrationsmanagement oder geopolitische Sicherheitsrisiken zu diskutieren. Die Durchführung von Bürgerpanels zu solchen wichtigen Themen macht diese automatisch sichtbar und trägt zu ihrer weiteren Institutionalisierung bei. Zweitens müssen die Panels mit den legislativen und politischen Zyklen und Zeitplänen der EU verknüpft werden, um sie in den Mittelpunkt des politischen Prozesses der EU zu stellen. Wenn die Panels in Verbindung mit Großveranstaltungen wie der Rede zur Lage der Europäischen Union (SOTEU) abgehalten werden, kann ihre öffentliche Sichtbarkeit deutlich erhöht, das Interesse der Bürger:innen geweckt und eine solidere institutionelle Unterstützung gewährleistet werden. Drittens benötigen die Panels klarere formale Regeln, die die Pflichten und Verantwortlichkeiten der EU-Institutionen im Umgang mit den Ergebnissen festlegen und die Grundsätze des institutionellen Feedbacks und der Folgemaßnahmen umreißen. Eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen den drei wichtigsten EU-Institutionen könnte den Rahmen für die Festlegung dieser Regeln bilden.

Schließlich setzt eine bessere Institutionalisierung auch voraus, dass die EU-Institutionen ein politisches und kein rein technokratisches Verständnis der Panels teilen. Der wichtigste Beitrag der Panels besteht darin, Lösungen zu erarbeiten, die für die breite Öffentlichkeit akzeptabel sind. So können tiefe politische und institutionelle Gräben überwunden werden. Daher müssen die EU-Institutionen die Panels als Instrumente zur Lösung schwerwiegender politischer Dilemmata betrachten und nicht als begrenzte technokratische Werkzeuge.

Vom fachlichen Dialog zur partizipativen EU-Erweiterung

Die Beteiligung der Bürger:innen kann die interne Politikgestaltung der EU transparenter, repräsentativer und legitimer machen und zu effektiven politischen Lösungen führen. Dies gilt auch für den Erweiterungsprozess. Die künftige Erweiterung der EU sollte daher ein partizipativer Prozess sein.

Es gibt drei Hauptgründe für eine partizipative EU-Erweiterung. Erstens sollte die EU anerkennen, dass der Erweiterungsprozess letztlich ein politischer Prozess ist, dessen Erfolg ein starkes Gefühl der Eigenverantwortung auf beiden Seiten voraussetzt. Obwohl es sich momentan bei der Erweiterung weitgehend um einen technischen und von Expert:innen gesteuerten Prozess der Übertragung von Regeln und Normen handelt, sollte er dennoch für die Bürger:innen in den derzeitigen und künftigen Mitgliedstaaten offen sein. Die Bürger:innen müssen die Möglichkeit haben, ein breites Spektrum von Sorgen, Vorbehalten und Erwartungen offen in den Prozess einzubringen. Nur unter diesen Bedingungen können der EU in Zukunft unkontrollierte Debatten über den »polnischen Klempner« oder auch den »ukrainischen Bauern« erspart bleiben.

Darüber hinaus kann die Beteiligung der Bürger:innen zu einer wirksamen Politikgestaltung beitragen. Im Kontext der Erweiterung könnte eine stärkere Rolle der Bürger:innen zu einer besseren Umsetzung komplexer EU-Politiken wie der Kohäsions- oder der Agrarpolitik führen. Wenn die Bürger:innen der Beitrittsländer die Möglichkeit bekommen, ihr lokales Wissen und ihre Erfahrungen einzubringen, könnte dies eine solide Grundlage für die ordnungsgemäße Umsetzung der zahlreichen und anspruchsvollen politischen Anforderungen der EU bilden. Die Einbeziehung der Bürger:innen von Anfang an könnte einen enormen Beitrag zum gegenseitigen Lernen und Verstehen leisten, wenn beide Seiten die Möglichkeit haben, die Werte, Bestrebungen und Schwächen der jeweils anderen Seite kennen zu lernen. Wenn es der EU ernst damit ist, ein mögliches politisches Rollback, eine destabilisierende normative Anfechtung oder eine Krise der Rechtsstaatlichkeit in Zukunft zu vermeiden, dann sollte das gegenseitige Kennenlernen während des Beitritts ein absolutes Muss sein.

Drei Instrumente können dazu beitragen, den Erweiterungsprozess partizipativer zu gestalten. Erstens könnte die EU groß angelegte Bürgerdialoge initiieren und durchführen. Diese Dialoge, die nach bewährter Methodik auf allen Regierungsebenen und zeitnah organisiert werden, sollten Bürger:innen aus den derzeitigen und künftigen Mitgliedstaaten zusammenbringen, um wichtige politische Fragen und Themen zu diskutieren. Als nächster Schritt könnte der Erweiterungs- und Beitrittsprozess selbst für organisierte zivilgesellschaftliche Akteure aus den Beitrittsländern geöffnet werden. Sie kennen die lokalen Gegebenheiten und sollten in die Beitrittsverhandlungen einbezogen werden, Zugang zu den notwendigen Dokumenten erhalten und die Möglichkeit haben, den Prozess zu evaluieren. Darüber hinaus sollte die Erweiterung als Chance genutzt werden, regionale und lokale Mandatsträger:innen und Parlamentarier:innen aus den jetzigen und zukünftigen Mitgliedstaaten einzubinden. Im Interesse der künftigen Eigenverantwortung darf der Beitrittsprozess nicht ausschließlich eine Domäne von Rechtsexpert:innen und technischen Beamt:innen sein. Durch diese persönlichen Kontakte werden dauerhafte Bindungen geschaffen und das gegenseitige Verständnis gefördert.

Die Erweiterung bietet der Europäischen Union die einmalige Gelegenheit, ihre Institutionen, Politik und Demokratie von Grund auf zu reformieren. Die Reform der Demokratie ist ein vorrangiges Ziel, und viele konkrete Vorschläge zielen darauf ab, die repräsentative Säule der EU zu stärken. Die Verbesserung der partizipativen Demokratie und der Bürgerbeteiligung kann jedoch dazu beitragen, die EU nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Praxis zu einer echten Union der Bürger:innen zu machen und letztlich die Erweiterung selbst zu einem Erfolg werden zu lassen.

Autor

Dr. Andrey Demidov ist Project Manager im Projekt »New Democracy« der Bertelsmann Stiftung. Er war verantwortlich für die Initiative EU Democracy Reform Observatory und hat sich mit Fragen demokratischer Reformen in der EU und der Rolle von Bürgerbeteiligung in der EU-Politik beschäftigt.

Kontakt:

E-Mail: andrey.demidov@bertelsmann-stiftung.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de