

eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 05/2024 vom 29.05.2024

Die Demokratie voranbringen: Ein Blick auf die demokratiepolitische Bilanz und die Zukunftsaussichten der EU

Daniela Vancic

Die Demokratie Europas steht vor einer großen Prüfung: Vom 6. bis zum 9. Juni 2024 sind Europawahlen. Millionen von Europäer/innen sind auch in diesem Jahr wieder aufgerufen, ihre Stimme abzugeben und an einem der größten demokratischen Prozesse der Welt teilzunehmen – dem einzigen transnationalen demokratischen Prozess weltweit.

Alle fünf Jahre haben auch Sie (als Europäer/in) eine demokratische Pflicht, die Sie in fünf Minuten erfüllen können. Sie gehen in die Wahlkabine, zeigen Ihren Ausweis vor, füllen Ihren Stimmzettel aus und geben ihn den Wahlhelfer/innen zurück. Oder Sie füllen Ihren Stimmzettel zu Hause aus und schicken ihn mit der Post ab. Fünf Minuten alle fünf Jahre. Das war's. Aber ist das genug für eine moderne Demokratie?

Wir von [Democracy International e.V.](#) sehen das nicht so. Unserer Auffassung nach sollte die Demokratie lebendig, von unten nach oben organisiert und deliberativ sein. Wir sind der Meinung, dass die Bürger/innen mehr Möglichkeiten haben sollten, ihre Anliegen vorzubringen und die Politik zwischen den Wahlzyklen zu beeinflussen. Diese Überzeugung treibt uns an, die Bürgerbeteiligung zu stärken und die Basisdemokratie in der Europäischen Union (EU) und weltweit zu fördern.

Die Bedeutung der Demokratisierung der EU kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Angesichts der Rückkehr des Krieges auf den europäischen Kontinent, der allgegenwärtigen Verbreitung von Desinformation und der eindeutigen Gefahr eines demokratischen Rückschritts, ist die Stärkung der Demokratie innerhalb der Union von entscheidender Bedeutung. In einer Zeit, in der die demokratischen Grundsätze sowohl im Inland als auch im Ausland bedroht sind, ist es unerlässlich, die Grundlagen der europäischen Demokratie zu ertüchtigen. Ebenso wichtig ist es, die Demokratie von unten nach oben (Bottom-Up) zu stärken und eine bürgernahe europäische Demokratie anzustreben.

In diesem Artikel wird die demokratiepolitische Bilanz der EU aus der Sicht von Democracy International dargestellt. Wir werden die erzielten Erfolge hervorheben, verbesserungsbedürftige Bereiche aufzeigen und unsere Wünsche für die kommende Legislaturperiode äußern. Indem wir über die erzielten Fortschritte nachdenken und einen Blick in die Zukunft werfen, hoffen wir, weitere Anstrengungen zur Schaffung einer widerstandsfähigeren, wirkungsvolleren und zugänglicheren europäischen Demokratie anzuregen.

Konferenz über die Zukunft Europas

Werfen wir zunächst einen Blick zurück auf den Beginn der Legislaturperiode des Europäischen Parlaments 2019 – 2024. Im Jahr 2019 kündigte die damalige neu ernannte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen eine Konferenz über die Zukunft Europas (»Conference on the future of Europe«, COFE) an. Die COFE wird ein Vorzeigeprojekt der Kommissionspräsidentin: ein groß angelegtes demokratisches Experiment, das einen

bedeutenden Meilenstein in den laufenden Bemühungen der EU um mehr demokratisches Engagement und Bürgerbeteiligung darstellen soll. Und in der Tat wird es das bisher größte Demokratieexperiment der EU sein.

Die COFE wurde offiziell am Europatag, dem 9. Mai 2021, ins Leben gerufen und war eine Reaktion auf die Forderung von Organisationen der Zivilgesellschaft, Demokratieaktivisten und vorausschauenden Politiker/innen nach einer Plattform und einem Forum, in dem die europäischen Bürgerinnen und Bürger die künftige Ausrichtung der Union direkt beeinflussen können. Das COFE war besonders wichtig nach der rekordverdächtigen Wahlbeteiligung bei den Europawahlen 2019, die die Forderung der Öffentlichkeit nach einer stärkeren Beteiligung an der EU-Politik unterstrichen hat. Die COFE dauerte fast zwei Jahre und sollte ein breites Spektrum an Stimmen aus ganz Europa zusammenbringen, um die Herausforderung einer inklusiven Vertretung einer Bevölkerung von 450 Millionen Menschen zu bewältigen. Aber wie kann man die verschiedenen Stimmen so vieler Menschen einfangen? Wo sollte die EU ansetzen?

Inspiziert von erfolgreichen partizipatorischen Modellen in Mitgliedstaaten wie Irland, Frankreich und Deutschland versuchte die EU, durch die [Einrichtung von Europäischen Bürgerpanels \(»European Citizens' Panels«, ECP\)](#) ein »Mini-Europa« zu schaffen. Die Panels waren nach dem Zufallsprinzip zusammengesetzte Bürgerversammlungen, die die gesellschaftliche Vielfalt der EU widerspiegeln sollten. Insgesamt wurden 800 Bürger/innen unter Berücksichtigung von geografischer Herkunft, Geschlecht, Alter, sozioökonomischem Hintergrund und Bildungsniveau ausgewählt. Ein Drittel jedes Panels war für junge Menschen im Alter von 16 bis 25 Jahren reserviert. Die ECPs hatten die Aufgabe, über zehn Themen zu beraten, die auf die strategischen Prioritäten der EU und die Herausforderungen der COVID-19-Pandemie abgestimmt waren. Zu den Themen gehörten Klimawandel, Gesundheit, wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit, die Rolle der EU in der Welt, Werte und Rechte, digitale Transformation, Demokratie, Migration und Bildung. Die Bürgerinnen und Bürger konnten ihre Ideen auch über eine neu eingerichtete mehrsprachige Plattform einbringen, so dass eine Vielzahl von Stimmen Gehör finden konnte.

Ich war eine unabhängige Beobachterin des Prozesses und Teil des zivilgesellschaftlichen Bündnisses [»Citizens Take Over Europe«](#), das die demokratischen Standards des Prozesses überwachte. Diese Beteiligung war entscheidend, um die Transparenz, Inklusivität und Effektivität des Prozesses, der Beratungen und der angewandten Entscheidungsmechanismen zu gewährleisten.

Die Ergebnisse und Vorschläge der COFE waren ehrgeizig und umfassend – die 49 Vorschläge und 325 Maßnahmen spiegelten den Wunsch der Bürger/innen nach einer reaktionsfähigeren und integrativeren EU wider. In einer Zeit, in der die Zivilgesellschaft schon seit Jahren Änderungen der EU-Verträge gefordert hatte, ohne dass diese von der Politik besonders unterstützt wurden, brachte die COFE die Debatte über Vertragsänderungen und Reformen wieder auf den Tisch. Der im Frühjahr 2022 erstellte Abschlussbericht der COFE wurde dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zur Prüfung vorgelegt.

Europäische Bürgerpanels

Eines der wichtigsten Vermächtnisse der COFE ist die Institutionalisierung der Europäischen Bürgerpanels. Diese Panels waren Europas erster groß angelegter Versuch mit zufällig ausgewählten Bürger/innen und deliberativer Demokratie auf transnationaler Ebene. Dieser innovative Ansatz demonstrierte das Engagement der EU für die Einbeziehung von Bürgerbeiträgen in ihre politischen Entscheidungsprozesse und schuf einen Präzedenzfall für künftige demokratische Engagements. Bis heute haben seit dem Ende der COFE fünf ECPs stattgefunden, unter anderem zu Themen wie Lebensmittelverschwendung, Energieeffizienz und Hass in der Gesell-

schaft. Die neue Generation der Post-COFE-Panels besteht immer aus 150 zufällig ausgewählten Bürger/innen, die die Vielfalt der EU in Bezug auf Geografie, Geschlecht, Alter, Bildung und sozioökonomischen Hintergrund repräsentieren. Im Einklang mit der COFE-Tradition reservieren die ECPs weiterhin ein Drittel der Sitze für junge Menschen zwischen 16 und 25 Jahren.

Der Erfolg der COFE hat die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Bürgerbeteiligung über die traditionellen Wahlen hinaus deutlich gemacht und eindrucksvoll gezeigt, dass die »Fünf-Minuten-Demokratie«, bei der sich die Bürger/innen nur alle fünf Jahre während eines kurzen Wahlvorgangs engagieren, für eine lebendige, moderne Demokratie unzureichend ist. Stattdessen zeigte die COFE das Potenzial für eine kontinuierliche und sinnvolle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung der EU-Politik anschaulich auf.

Eine wichtige Dimension der Ergebnisse der COFE ist die Debatte über Vertragsänderungen und das Potenzial für einen neuen Europäischen Verfassungskonvent. Im Anschluss an die COFE hat sich das Europäische Parlament zum ersten Mal in der Geschichte auf Artikel 48 des Vertrags von Lissabon berufen und einen neuen Europäischen Konvent gefordert, um notwendige Änderungen an den grundlegenden Verträgen der EU zu diskutieren. Dieser historische Schritt spiegelt die Erkenntnis des Europäischen Parlaments wider, dass die Behandlung grundlegender Fragen zur Struktur und zu den Entscheidungsprozessen der EU mehr als nur schrittweise Anpassungen erfordert; es bedarf einer gründlichen Neubewertung von unten nach oben.

Die Forderung nach einem Konvent beruht auf der Einsicht, dass eine wirksame Entscheidungsfindung der EU von entscheidender Bedeutung ist, insbesondere in einer sich rasch verändernden geopolitischen Landschaft. Themen wie die Erweiterung der Zuständigkeiten der EU, die Straffung der Entscheidungsprozesse und die Gewährleistung einer größeren Rechenschaftspflicht und Transparenz stehen im Mittelpunkt dieser Debatte. Vertragsänderungen werden als unumgänglich angesehen, um die EU mit den Instrumenten auszustatten, die sie benötigt, um schnell und effektiv auf globale Herausforderungen zu reagieren, von Sicherheitsbedrohungen bis hin zu wirtschaftlichen Veränderungen und Umweltkrisen.

Das Drängen auf Vertragsänderungen steht auch im Einklang mit den allgemeineren Zielen, das demokratische Engagement zu stärken und sicherzustellen, dass die Stimmen der EU-Bürger/innen gehört und respektiert werden. Da die EU mit immer komplexeren und dringlicheren Problemen konfrontiert ist, wird die Fähigkeit zur Anpassung und Reform ihrer Verwaltungsstrukturen der Schlüssel zur Aufrechterhaltung ihrer Relevanz und Wirksamkeit sein. Die COFE hat den Grundstein für diesen Wandel gelegt und gezeigt, dass der Beitrag der Bürgerinnen und Bürger eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der Zukunft der Union spielen kann und sollte.

Die Europäische Bürgerinitiative

Ein weiteres wichtiges Instrument zur Stärkung der partizipativen und direkten Demokratie in der Europäischen Union ist die [Europäische Bürgerinitiative \(EBI\)](#). Im Jahr 2024 feiert das Instrument seinen 12. Geburtstag – und bis heute ist es das weltweit erste und einzige transnationale Instrument der partizipativen Demokratie. Es ermöglicht den EU-Bürger/innen, der Europäischen Kommission Gesetzesinitiativen oder Änderungen vorzuschlagen, indem sie eine Million Unterschriften aus mindestens sieben verschiedenen EU-Ländern sammeln. Die EBI wurde mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Kluft zwischen den EU-Institutionen und ihren Bürger/innen zu überbrücken.

Um eine EBI zu starten, muss eine Gruppe von sieben Organisatoren ihre Initiative zunächst bei der Europäischen Kommission anmelden, um sicherzustellen, dass sie in die Gesetzgebungskompetenz der EU fällt. Nach der Genehmigung haben sie ein Jahr Zeit, eine Million Unterschriften zu sammeln. Ist die Initiative erfolgreich, wie es bereits bei zehn Initiativen seit dem Start der EBI der Fall war, fallen verbindlich festgelegte Schritte von EU-Seite an. Zunächst muss die Kommission den Vorschlag prüfen, die Organisatoren zu einem Gedankenaustausch nach Brüssel einladen, dann der betreffenden EBI eine schriftliche Antwort übermitteln und entscheiden, ob sie gesetzgeberisch tätig wird. In der Zwischenzeit lädt das Europäische Parlament die Organisatoren zu einer öffentlichen Anhörung ins Parlament ein, wo sie die Möglichkeit haben, ihre Argumente auf EU-Bühne vorzutragen. Anschließend führt das Europäische Parlament eine Plenardebatte und stimmt über die betreffende EBI ab.

Wenn wir über die Stärkung der Demokratie von unten nach oben in der EU sprechen, ist die EBI das stärkste demokratische Werkzeug, das den Bürger/innen nach den Wahlen zur Verfügung steht. Denn es hat bereits zu legislativen Maßnahmen geführt, was das grundsätzliche Potenzial der Initiative unter Beweis stellt. Das bemerkenswerteste Beispiel dafür ist die Initiative »Right2Water«, die allererste erfolgreiche EBI. Sie hat dazu geführt, dass die EU ihr Engagement für die Gewährleistung des Zugangs zu Wasser und sanitären Einrichtungen für alle Bürgerinnen und Bürger bekräftigt hat, insbesondere durch die Annahme der EU-Trinkwasserrichtlinie. Dank dieser erfolgreichen EBI kommen wir nun alle in den Genuss von sauberem und sicherem Trinkwasser in der EU.

Obwohl die Europäische Bürgerinitiative eine wichtige Plattform für die Stimmen der Bürger/innen bietet, wurde sie mitunter wegen ihrer begrenzten politischen Wirkung kritisiert. Ein anschauliches Beispiel ist die Initiative »End the Cage Age«, die über 1,4 Millionen Unterschriften für ein Verbot der Käfighaltung sammelte und politisch weitgehend folgenlos blieb. Dieser Fall unterstreicht umso deutlicher die Notwendigkeit, die EBI zu einem noch solideren Instrument weiterzuentwickeln. Der Verbesserungsvorschlag von Democracy International besteht darin, die EBI in den ersten Schritt zu EU-weiten Volksabstimmungen umzuwandeln, ähnlich dem Schweizer Modell der direkten Demokratie. Dies würde die Bürgerinnen und Bürger nicht nur in die Lage versetzen, Rechtsvorschriften vorzuschlagen, sondern auch sicherstellen, dass ihre Stimmen zu verbindlichen Ergebnissen führen. Eine derartige Verbesserung der EBI könnte sie zu einem wirksameren Instrument der demokratischen Beteiligung machen. Die EBI hat ein enormes demokratisches Potenzial – aber wie bei allen demokratischen Instrumenten ist politischer Wille erforderlich, um ihr Potenzial zu nutzen.

Democratic Wave: Eine Kampagne zur Europawahl

All dies ist der Hintergrund der Kampagne »[Democratic Wave](#)«, die im Vorfeld der Europawahlen 2024 unter der Leitung von Democracy International und der »[Federation for Innovation in Democracy – Europe \(FIDE\)](#)« gestartet wurde.

Democratic Wave ist nicht nur ein Aufruf zum Handeln, sondern auch ein Appell zur Wiederbelebung der europäischen Demokratie. Die Kampagne richtet sich in erster Linie an die Kandidaten für die Europawahl 2024 und fordert sie auf, der Demokratie in der neuen Legislaturperiode Priorität einzuräumen. Es ist nicht so, dass es in der vergangenen Wahlperiode keine demokratischen Entwicklungen gegeben hätte – ganz im Gegenteil. Die letzten fünf Jahre waren mit Hinblick auf die demokratische Praxis bahnbrechend, nicht zuletzt wegen der Konferenz über die Zukunft Europas, der Europäischen Bürgerpanels und der Europäischen Bürgerinitiative.

Doch die politische Wirkung dieser demokratischen Instrumente und Innovationen lässt noch auf sich warten. Die EU muss sich noch angemessen mit den grundlegenden Forderungen der COFE auseinandersetzen, und erfolgreiche Europäische Bürgerinitiativen wurden noch nicht wirksam in Gesetze überführt. Hier kommen die Stärkung der demokratischen Instrumente und Mechanismen ins Spiel. Indem die Democratic Wave-Kampagne für die Stärkung dieser Instrumente eintritt, soll der politische Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf die EU-Politik wachsen – nicht nur zu Wahlzeiten, sondern auch zwischen den Wahlzyklen.

Und seien wir mal ehrlich: Demokratische Erneuerung ist nicht umsonst zu haben. Eine angemessene Bürgerbeteiligung erfordert Ressourcen, sowohl in Form von Kapazitäten und Know-how als auch in finanzieller Hinsicht. Demokratische Reformen können nur durch gut ausgestattete Bürgerbeteiligungsprozesse erreicht werden. Deshalb fordern wir das neue Europäische Parlament auch auf, sich für eine ausreichende Finanzierung einzusetzen, damit ein qualitatives Bürgerengagement möglich ist.

Ein weiteres zentrales Anliegen der Democratic Wave-Kampagne ist schließlich die Einrichtung einer interfraktionellen Arbeitsgruppe für Demokratie im Europäischen Parlament. Im Europäischen Parlament gibt es derzeit 27 interfraktionelle Arbeitsgruppen, die von Korruptionsbekämpfung über kulturelles Erbe bis hin zu Essen und Wein reichen. Jedoch gibt es keine einzige interfraktionelle Arbeitsgruppe zum Thema Demokratie oder Bürgerbeteiligung. Die Democratic Wave-Kampagne sieht hierin einen großen Fehler und plädiert dafür, eine solche interfraktionelle Arbeitsgruppe für Demokratie in der kommenden Wahlperiode 2024 – 2029 einzurichten.

Denn in einem Parlament, das in der nächsten Legislaturperiode voraussichtlich deutlich rechtsextremer und antidemokratischer ausgerichtet sein wird, müssen wir genau wissen, wer unsere demokratischen Verbündeten sind. Wir müssen wissen, wer die Verfechter der Demokratie sind. Wir müssen sie leicht identifizieren können, und sie müssen sich gegenseitig leicht identifizieren können. Und wir müssen sie dazu bringen, ihre Kräfte zu bündeln. Die interfraktionellen Arbeitsgruppen sind zwar keine offiziellen Organe des Europäischen Parlaments, aber sie dienen als Forum für den Austausch und für Aktionen sowie als Kontaktstelle zwischen den Mitgliedern der interfraktionellen Arbeitsgruppen und der Zivilgesellschaft. Die Diskussionen und die Arbeit, die in einer interfraktionellen Arbeitsgruppe für Demokratie stattfinden würden, könnten als Katalysator für Demokratiereformen im Ausschuss für konstitutionelle Fragen oder bei Abstimmungen im Plenum des Europäischen Parlaments dienen. Die Democratic Wave-Kampagne ruft die Kandidaten für das Europäische Parlament vor diesem Hintergrund dazu auf, ihr Engagement für die europäische Demokratie zu bekräftigen.

Fazit

Das Europäische Parlament kann eine zentrale Rolle bei der Gestaltung einer reaktionsfähigeren, integrativeren und bürgernäheren europäischen Demokratie spielen. Für die Zukunft ist es von entscheidender Bedeutung, dass das neue Europäische Parlament die Lehren aus der letzten Legislaturperiode aufgreift. Das bedeutet, sich zu demokratischen Werten zu bekennen, solide Mechanismen der Bürgerbeteiligung wie die Europäische Bürgerinitiative zu unterstützen und für eine einheitliche Haltung gegenüber antidemokratischen Kräften einzutreten. Das Europäische Parlament sollte sich zudem für die Einrichtung einer interfraktionellen Arbeitsgruppe zur europäischen Demokratie einsetzen, die eine Plattform für einen kontinuierlichen Dialog und Reformen bietet. Die fortgesetzte Unterstützung und Verbesserung dieser demokratischen Prozesse werden für die EU von entscheidender Bedeutung sein, um den sich entwickelnden Bedürfnissen und Erwartungen ihrer Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden.

Hinweis

Dieser Beitrag ist eine Übersetzung des englischen Originaltexts der Autorin.

Autorin

Daniela Vancic ist als European Program Manager für die Leitung der Kampagnen von Democracy International verantwortlich. Sie war als unabhängige Prozessbegleiterin in die Umsetzung der durch die EU-Kommission abgehaltenen Europäischen Bürgerpanels involviert.

Kontakt:

E-Mail: vancic@democracy-international.org

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de