

Herausforderung partizipative europäische Demokratie: Zivilgesellschaft und direkte Demokratie im Vertrag von Lissabon

*Jo Leinen und Jan Kreutz**

Mit dem Ausgang des irischen Referendums zum Vertrag von Lissabon hat erneut in einem Mitgliedstaat eine Volksabstimmung eine Blockade für die Verwirklichung der EU-Reform provoziert. Wie in Frankreich und den Niederlanden war ein wichtiges Argument der Gegner, man fühle sich von den Politikern nicht verstanden und werde nicht mitgenommen beim europäischen Integrationsprojekt. Erneut erleben wir das Paradox, dass ein Vertrag, mit dem die Europäische Union demokratischer werden soll, mit dem Argument abgelehnt wird, Europa sei nicht demokratisch genug. Dabei werden viele der Kritikpunkte, welche von den Gegnern angesprochen wurden, mit dem neuen Vertrag ausgeräumt.

Die Kritik in Irland bezog sich unter anderem auch darauf, dass Politik über die Köpfe der Bürger hinweg gemacht werde und zu wenige Einfluss- und Partizipationsmöglichkeiten existieren. Viel zu wenig wurde in der irischen Debatte darauf eingegangen, dass die Europäische Union auf einem guten Weg ist, sich zur weltweit ersten Demokratie auf transnationaler Ebene zu entwickeln. Mit dem Vertrag von Lissabon ist in dieser Hinsicht ein großer Fortschritt gelungen. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten mehr Rechte und alle Bürgerkammern – die nationalen Parlamente wie das Europäische Parlament – werden gestärkt. Die Europäische Union wird zudem handlungsfähiger und besser die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen: Sie wird eine wichtigere Rolle in der Welt spielen, Probleme wie Energieknappheit und Klimawandel werden schneller gelöst werden können, die Justiz- und Innenpolitik wird europäisiert.¹ Sowohl die Input- als auch die Output-Legitimation der Europäischen Union werden mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages gestärkt.

Der Vertrag von Lissabon ist mit dem irischen ‚Nein‘ nicht gescheitert. Der Ratifizierungsprozess wird weiter fortgesetzt und auch für Irland bieten sich Lösungsoptionen an.² Daher ist es wichtig, sich bereits heute Gedanken über die Umsetzung der einzelnen Vertragsbestimmungen zu machen, von denen viele auch ohne eine Änderung der Verträge in Kraft gesetzt werden können. Ein wichtiger Aspekt ist in dieser Hinsicht das in Artikel 11 des neuen EU-Vertrages eingeführte Prinzip der partizipativen Demokratie.³ Insbesondere das europäische Bürgerbegehren wird viel Aufmerksamkeit erhalten.⁴ Darüber hinaus wird in diesem Artikel ein offener, transparenter und regelmäßiger Dialog zwischen den EU-In-

* Jo Leinen, MdEP, Vorsitzender des Verfassungsausschusses im Europäischen Parlament.
Jan Kreutz, Wissenschaftlicher Assistent von Jo Leinen, ehemaliges Vorstandsmitglied des Europäischen Jugendforums.

1 Zu den Fortschritten des Vertrages von Lissabon siehe Jo Leinen: Die Gewinner des neuen Europa-Vertrages, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Internationale Politikanalyse, Bonn/Berlin 2008.

2 Siehe Jo Leinen/Jan Kreutz: Das irische ‚Nein‘ zum Vertrag von Lissabon: Optionen für die Lösung der neuen Krise, in diesem Band, S. 307–311.

3 Die Nummerierung bezieht sich auf die Konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.

4 Das europäische Bürgerbegehren wurde nicht nur von vielen Nichtregierungsorganisationen (NROs) begrüßt, sondern war auch in den Medien ein häufiges Thema. Unter anderem: Lissabonner Vertrag bietet neue Einflussnahme. Kleine Parteien und Gruppen setzen auf Bürgerbegehren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung,

stitutionen und der Zivilgesellschaft festgeschrieben. Wie viele andere Aspekte des neuen Vertrages sind die Formulierungen zur partizipativen Demokratie jedoch vage gehalten. Es muss geklärt werden, wie genau partizipative Demokratie gestaltet und umgesetzt werden kann. Das Konzept ‚partizipative Demokratie‘ auf europäischer Ebene präzise zu definieren, ist nicht leicht.⁵ Im vorliegenden Beitrag wird – analog zum Vertrag von Lissabon – unter partizipativer Demokratie vor allem der Dialog zwischen den EU-Institutionen und der Zivilgesellschaft sowie die Einbeziehung direktdemokratischer Elemente verstanden.

Partizipative Demokratie ergänzt die repräsentative Demokratie, ersetzt sie aber nicht

Der Weg zu einer genuinen europäischen Demokratie ist lang und steinig. Die Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten haben wenig Interesse, ihre Macht abzugeben. Vielen Bürgern ist der Prozess der europäischen Integration verständlicherweise zu langsam und zu kompliziert. Und die Wissenschaft hat sich nicht immer leicht damit getan, den Demokratie-begriff vom Nationalstaat zu entkoppeln.⁶

Der Aufbau einer europäischen Demokratie ist im Laufe der letzten fünfzig Jahre bereits weit vorangeschritten. Ausgehend von der Vision von Opfern und Gegnern des totalitären Nationalismus hat sich die Idee der Integration europäischer Nationalstaaten in der Gründung der europäischen Gemeinschaften materialisiert, die schrittweise zur supranationalen Organisation ‚Europäische Union‘ ausgebaut wurden. Bei jedem Integrationsschritt wurde mehr Demokratie gewagt, was insbesondere die Entwicklung der parlamentarischen Versammlung zum direkt gewählten Europäischen Parlament verdeutlicht.

Während die repräsentative Demokratie schrittweise gestärkt wurde, ein Prozess der mit dem Vertrag von Lissabon weiter vorangebracht wird, hat sich die Idee einer partizipativen Demokratie nicht so schnell durchsetzen können. Seit Anbeginn der Europäischen Gemeinschaft (EG) besteht ein Wirtschafts- und Sozialausschuss, der sich aus Vertretern der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner zusammensetzt und die EU-Institutionen beraten soll.⁷ Dieser hat aber eine eher schwache Stellung innerhalb der Europäischen Union, ist nicht ausreichend demokratisch legitimiert, vertritt neben zivilgesellschaftlichen Akteuren auch Wirtschaftsinteressen und ist damit nicht repräsentativ für die europäische Zivilgesellschaft.⁸ Dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission sind die Notwendigkeit

20.05.2008; Europa nützt und schützt uns, in: Die Presse, 27.12.2007; Recht auf Bürgerpetition und gute Verwaltung. Was der europäische Reformvertrag den Menschen bringt, in: Agence France-Presse, 12.12.2007; Europa gibt sich ein neues Fundament, in: Hamburger Abendblatt, 20.10.2007.

5 Es gibt keine einheitliche Definition von „partizipativer Demokratie“ im europäischen Kontext. Bei Alex Warleigh-Lack heißt es dazu: „the EU is still in search of a political philosophy of participatory democracy“. Alex Warleigh-Lack: On the path to legitimacy? The EU Citizens' Initiative right from a critical deliberativist perspective, in: Carlo Ruzza/Vincent Della Sala (Hrsg.): Governance and civil society in the European Union. Normative perspectives, Manchester 2007.

6 Ulrich Beck/Edgar Grande: Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne, Frankfurt am Main 2004, S. 33-39.

7 Mit dem Ziel der besseren Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Europapolitik wurde mit den Römischen Verträgen (1957) ein Wirtschafts- und Sozialausschuss eingerichtet.

8 Die Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses beruht auf einer sehr breiten Definition von Zivilgesellschaft. In ihm sind „repräsentative Organisationen der Unternehmer, Landwirte, Arbeitnehmer, freien Berufe, Sozialwirtschaft und Verbraucher“ (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Präsentation, Brüssel, Folie 4, abrufbar unter: <http://www.eesc.europa.eu/organisation/how/docs/presentation/presentation-cese-de.ppt> (letzter Zugriff: 28.05.2008)) vertreten. Erst seit 2004 gibt es eine ‚Liaison Group‘, in der europäische NROs und NRO-Netzwerke vertreten sind. Laut Selbstverständnis des Europäischen Wirtschafts- und So-

und der Wert eines regelmäßigen Dialogs mit der Zivilgesellschaft durchaus bewusst. Es gibt eine Vielzahl von direkten Kontakten zwischen beiden Institutionen und Vertretern der Zivilgesellschaft. Es werden regelmäßige Anhörungen und Workshops organisiert, um den zivilgesellschaftlichen Vertretern die Möglichkeit zu geben, Einfluss auf die Gestaltung europäischer Politik auszuüben. Dabei kann aber noch nicht von einem permanenten und strukturierten Dialog gesprochen werden. Die Effektivität und die Ergebnisse des bisherigen ‚Zivilen Dialogs‘ werden sowohl von den Institutionen als auch von Vertretern der Zivilgesellschaft kritisch hinterfragt.⁹ Kritisiert wird auch, dass sich der Ministerrat nicht der Notwendigkeit von direkten Kontakten zur Zivilgesellschaft bewusst zu sein scheint.

Es gibt eine Reihe von Gründen, die für eine Stärkung der Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen sprechen. Angesichts der Größe und der Vielfalt der Europäischen Union müssen Europaabgeordnete und andere Europapolitiker bei der Vertretung der europäischen Bürgerinteressen durch zusätzliche Akteure unterstützt werden. Ein deutscher Europaabgeordneter muss circa 850.000 Bürger vertreten.¹⁰ Hinzu kommt, dass die nationalen Politiker und die nationalen Medien die Unionsbürger wenig über Europapolitik informieren. Die Rückkopplung zwischen den Wünschen der Bürger und der konkreten Europapolitik kann von den Europaabgeordneten unter diesen Umständen nicht alleine geleistet werden. Ein wichtiger Akteur werden in der Zukunft europäische Parteien sein, die in den letzten Jahren eine erstaunliche Entwicklung genommen haben. Einen wichtigen Beitrag können auch Vertreter der Zivilgesellschaft leisten, um die Interessen von Unionsbürgern zu vertreten, ihre Positionen zu bündeln und an Europaabgeordnete sowie die Europäische Kommission heranzutragen. Sie sind in der Lage, eine große Zahl von Menschen in die Politikgestaltung einzubeziehen und ihnen so ein Stück weit die Möglichkeit zu eröffnen, sich am Agenda-Setting in der Europäischen Union zu beteiligen.¹¹

Darüber hinaus wirkt sich der Wandel des Partizipationsverhaltens der Bürger auch in Europa aus. Viele Menschen sind eher bereit, sich in Nichtregierungsorganisationen (NROs) zu engagieren, als politischen Parteien beizutreten. Durch die Einbeziehung von großen, repräsentativen NROs in die europäische Politikgestaltung kann die Rückkopplung europäischer Entscheidungen verbessert werden.¹² Auch eine weitere Überlegung spricht für die Stärkung der partizipativen Demokratie: In einer zunehmend globalisierten und technologisch entwickelten Welt werden politische Entscheidungen immer komplexer. Die Europapolitiker sind nicht immer in der Lage, sämtliche technischen, politischen und wirtschaftlichen Hinter-

zialausschusses besteht seine Funktion darin, Mittler zwischen den Verwaltungsebenen und den Bürgern zu sein. Dies ist nicht identisch mit dem Anspruch des Gros der Zivilgesellschaft, gesellschaftliche Forderungen und Prioritäten in den politischen Prozess einzuspeisen. Die Vertreter des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses werden darüber hinaus von den nationalen Regierungen vorgeschlagen und vom Rat der Europäischen Union ernannt. Sie können demnach nicht selber von zivilgesellschaftlichen Vertretern gewählt werden. Vgl. zur Selbstdarstellung auch Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Der EWSA: Brücke zwischen Europa und der organisierten Zivilgesellschaft, Brüssel, abrufbar unter: <http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/pdf/leaflets/CESE-2006-018-de.pdf> (letzter Zugriff: 28.05.2008).

- 9 Vgl. Europäische Kommission: Europäisches Regieren – Ein Weisbuch, KOM(2001)428 endgültig, 25.07.2001 und Elodie Fazi/Jeremy Smith: Civil dialogue – making it work better, Studie im Auftrag der Civil Society Contact Group, Brüssel 2006, abrufbar unter: <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf> (letzter Abruf: 28.05.2008).
- 10 Europäisches Parlament: Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, A6-0351/2007 vom 03.10.2007, Berichterstatter: Alain Lamassoure und Adrian Severin.
- 11 Vgl. Michèle Knodt/Barbara Finke (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2005.
- 12 Vgl. Stijn Smismans (Hrsg.): Civil Society and Legitimate European Governance, Cheltenham/Camberley/Northampton 2006.

gründe in ihren Politikfeldern zu erfassen. Sie sind auf externe Expertise angewiesen. Diese wird in den letzten Jahren immer häufiger von Experten in den NROs zur Verfügung gestellt.

Partizipative und repräsentative Demokratie sind keine konkurrierenden Systeme. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft kann die parlamentarischen Strukturen nicht ersetzen. Nur gewählte Abgeordnete sind von den Bürgern legitimiert, in ihrem Namen Entscheidungen zu treffen. Vertreter der Zivilgesellschaft können ihnen bei dieser Aufgabe helfen, indem sie auf spezifische gemeinsame Interessen einer großen Gruppe von Bürgern aufmerksam machen. Auch können parlamentarische Entscheidungsprozesse nur in seltenen Ausnahmefällen durch Volksabstimmungen ersetzt werden. Die Bürger wären weder in der Lage noch bereit, täglich politische Entscheidungen zu treffen. Nur eine durchdachte Verbindung von repräsentativer mit partizipativer Demokratie kann europäische Entscheidungen bürgernäher machen und die Bevölkerung in der Europäischen Union mehr für das Projekt europäische Integration begeistern.¹³

Der Status quo – Dialog mit der Zivilgesellschaft heute

Schon heute spielt der Dialog mit der Zivilgesellschaft eine gewisse Rolle in der europäischen Politik. Zivilgesellschaftlichen Repräsentanten kommen drei wichtige Aufgaben zu: Agenda-Setting, Politikberatung und Rückkopplung von europapolitischen Entscheidungen zwischen EU-Institutionen und den Bürgern.

NROs sind wichtige Akteure, wenn es darum geht, neue Themen auf die europäische Politikagenda zu setzen. Debatten über Klimawandel und Verbraucherschutz wurden vor allem aufgrund der erfolgreichen Arbeit verschiedener NROs angestoßen.¹⁴ NRO-Vertreter sind in diesen und anderen Politikbereichen zu wichtigen Akteuren geworden, um neue Themen und Problematiken im Bewusstsein von Politikern und der Öffentlichkeit zu verankern. Neben öffentlichkeitswirksamen Aktionen konzentrieren sich NROs zu diesem Zweck immer mehr auf professionelle Lobby- und Medienarbeit. Mittlerweile gibt es etliche NROs und zivilgesellschaftliche Netzwerke, die in der Lage sind, Gesetzgebung von Anfang bis Ende zu begleiten und im Interesse ihrer Mitglieder zu beeinflussen.¹⁵

In der Europäischen Union sind die Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Akteure, verlässliche und verhältnismäßig neutrale Informationen bereitzustellen, von zunehmender Bedeutung. Insbesondere in der Außen- und Entwicklungspolitik stützen sich Politiker und EU-Beamte auf Informationen von Organisationen wie Amnesty International und Transparency International.¹⁶ Aber auch in der europäischen Innenpolitik – von Umweltpolitik bis Verbraucherschutz – sind die EU-Institutionen auf die Expertise von spezialisierten NROs angewiesen, beispielsweise dem Europäischen Umweltbüro und dem Europäischen Verbraucherschutzverband. Eine besondere Rolle spielen die Sozialpartner, die insbesondere im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik agieren und das Recht haben, Gesetzesinitiativen ein-

13 Andreas Gross: Die EU und die Direkte Demokratie: Ewig unvereinbar oder gar aufeinander angewiesen?, in: Luzius Mader/Ulrich Karpen (Hrsg.): *The Participation of Civil Society in the Legislative Process*, Baden-Baden 2005, S. 79-87; Wolfgang Thierse: *Bürgerschaftliches Engagement in der europäischen Zivilgesellschaft – Voraussetzungen und Perspektiven*, in: *Bürgergesellschaft 5/2005*, S. 82.

14 Michael Baumann: *Zehn Jahre nach Rio: Das Ende der „wilden Globalisierung“*, in: *Worldwatch Institute (Hrsg.): Report – Zur Lage der Welt 2001. Prognosen für das Überleben unseres Planeten*. Worldwatch Institute Report, Frankfurt am Main 2001, S. 7-41, hier S. 35.

15 Ein Beispiel dafür ist „ALTER EU“, eine Koalition von NROs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich für mehr Transparenz von EU-Entscheidungen einsetzt, die Vorschläge der EU-Institutionen in diesem Bereich aufmerksam beobachtet und selber konkrete Vorschläge für die Politikgestaltung macht. Vgl.: www.alter-eu.org (letzter Zugriff: 28.05.2008).

16 Das Europäische Parlament verwies in seinen angenommenen Texten in dieser Legislaturperiode 16 mal auf Amnesty International und vier mal auf Transparency International.

zubringen.¹⁷ Auch die Rolle von Think Tanks steigt, die zu verschiedenen europapolitischen Fragestellungen Studien anfertigen und Diskussionspapiere erstellen.¹⁸

Eine aktive europäische Zivilgesellschaft trägt zur Rückkopplung zwischen EU-Institutionen und den Unionsbürgern bei. So haben während der Erarbeitung des Europäischen Verfassungsvertrags zivilgesellschaftliche Netzwerke ihre Positionen in die Verhandlungen eingebracht.¹⁹ Viele dieser Netzwerke haben in der Ratifizierungsphase dann Verantwortung dafür übernommen, die Inhalte des Verfassungsvertrages an ihre Mitglieder zu kommunizieren.²⁰ Eine wichtige Rolle spielte die europäische Zivilgesellschaft bei der Debatte um die Dienstleistungsrichtlinie. ATTAC, weitere NROs und die Gewerkschaften haben breiten Widerstand gegen den ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission organisiert und so diejenigen Europaabgeordneten und Mitgliedstaaten unterstützt, die sich für eine umfassende Neuausrichtung der Richtlinie stark machten.²¹ Auch bei der schwierigen Aufgabe, mit den Bürgern über Europapolitik zu kommunizieren, sind NROs eine wichtige Hilfe.²²

Herausforderungen für die Fortentwicklung des zivilgesellschaftlichen Dialogs in Europa

So wichtig die Zusammenarbeit mit der europäischen Zivilgesellschaft für die EU-Institutionen ist, so schwierig ist sie manchmal. Es gibt keine einheitliche Vorstellung davon, was unter dem Begriff ‚europäische Zivilgesellschaft‘ verstanden wird. Für die Begriffe Zivilgesellschaft, zivilgesellschaftlicher Dialog und partizipative Demokratie gibt es keine allgemein akzeptierten Definitionen.²³ Europäische NROs decken ein äußerst breites inhaltliches Spektrum ab und unterscheiden sich stark in ihrer Struktur und ihrem Aufbau. Die Herangehensweise an zivilgesellschaftlichen Dialog unterscheidet sich nicht nur zwischen den Institutionen, sondern insbesondere innerhalb der Institutionen. Während einige Ausschüsse des Europäischen Parlaments und einige Generaldirektionen der Kommission ei-

-
- 17 Die europäischen Sozialpartner spielen bereits heute eine wichtige Rolle in der Gestaltung von Politik in der Europäischen Union. Da sich ihre Rolle im Gegensatz zu anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon aber kaum verändern wird, geht der vorliegende Beitrag nicht näher auf sie ein.
- 18 In einer Studie über europäische Think Tanks kommt Notre Europe zu dem Schluss, dass es zwar noch viel Raum für Entwicklung der europäischen Think Tanks gibt, sie aber bereits eine wichtige Rolle spielen: „Eurothink tanks play a useful role in the process of European integration and for policy-makers in Europe in general. [...] They [...] carry out ‚basic research on policy problems and policy solutions‘; they provide ‚advice on immediate policy concerns that are being considered by government officials‘; they evaluate government programs, they ‚serve as facilitators of issue networks and the exchange of ideas‘; they ‚serve as suppliers of personnel to government and as a place for politicians and policy-makers who are out of power to recharge their batteries‘; and they help interpret ‚policies and current events for the electronic and print media‘.“ Notre Europe: Europe and its think tanks: a promise to be fulfilled. An analysis of think tanks specialised in European policy issues in the enlarged European Union, Studies and Research 35/2004, S. 131, abrufbar unter: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud35-en.pdf (letzter Zugriff: 29.05.2008).
- 19 Fazi/Smith: Civil dialogue, 2006, S. 50-53.
- 20 Ein Beispiel dafür ist die NRO „Solidar“, die aktiv in die Arbeit der in der Studie Fazi/Smith: Civil dialogue, 2006 auf S. 19 erwähnten „Social Platform“ während der Konventsphase eingebunden war und in einem Dokument detailliert die Auswirkungen des Verfassungsvertrags für die Bereiche auflistete, die von besonderem Interesse für die Mitglieder von Solidar waren. Solidar: Der EU Verfassungsvertrag und ein Blick darüber hinaus – Was bringt er den BürgerInnen Europas?, 2005, abrufbar unter: http://cms.horus.be/files/99931/Media-Archive/social_policy/Eup_Constitution_DE.pdf (letzter Zugriff: 29.05.2008).
- 21 Fazi/Smith: Civil dialogue, 2006, S. 62-67.
- 22 Die Europäische Bewegung und die Europäischen Föderalisten beispielsweise sind in den meisten EU-Mitgliedstaaten vertreten und werben für die europäische Idee. Christoph Linden: Europäische Bewegung – Zivilgesellschaft für Europa, in: Osteuropa 5-6/2004, S. 216-222.
- 23 Vergleiche beispielsweise die verschiedenen Definitionen von Zivilgesellschaft in Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Wörterbuch zur Politik, 2. Aufl., Stuttgart 2004; Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, 3. Aufl., München 2005 sowie Everhard Holtmann (Hrsg.): Politiklexikon, 3. Aufl., München 2000.

nen sehr regelmäßigen Kontakt zu zivilgesellschaftlichen Vertretern unterhalten und regelmäßig Anhörungen durchführen, haben andere europäische Akteure keinerlei Zugang zur Welt der Zivilgesellschaft. Eine Studie der „Civil Society Contact Group“, in der acht große europäische zivilgesellschaftliche Plattformen zusammengeschlossen sind, kommt zu dem Schluss, dass insbesondere die Generaldirektionen der Kommission und die Ausschüsse im Europäischen Parlament, die für die Vervollständigung des Binnenmarktes und den Wettbewerb zuständig sind, mit Vertretern der Zivilgesellschaft kaum zusammenarbeiten.²⁴

Bisher war es vor allem die Europäische Kommission, die Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Vertretern durchführte. Bei wichtigen politischen Initiativen werden zuerst Weiß- und Grünbücher vorbereitet, auf deren Grundlage dann ausführliche Onlinekonsultationen und Anhörungen stattfinden. Zivilgesellschaftliche Organisationen wurden dabei vor allem in ihrer Rolle als ‚Experten‘ für einzelne gesellschaftliche und politische Aspekte eingeladen. Kritisiert wird von Seiten der Zivilgesellschaft die fehlende Transparenz bei der Auswahl von zivilgesellschaftlichen Vertretern, sehr kurzfristige Einladungen bei Anhörungen und dass nicht für alle bedeutenden Gesetzesinitiativen Konsultationen vorgesehen sind.²⁵ Es gibt nur selten Rückmeldungen, ob und inwiefern Beiträge im Rahmen der Konsultationen zur Anpassung von Gesetzesinitiativen führen.

Im Europäischen Parlament beschränkte sich die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft bisher auf informelle, aber sehr regelmäßige und enge Kontakte zwischen Abgeordneten und einzelnen NROs und NRO-Netzwerken sowie gelegentliche Anhörungen in den Ausschüssen. Die Anzahl der zivilgesellschaftlichen Konsultationen im Europäischen Parlament hat in den letzten Jahren aber stetig zugenommen. Letztes Jahr wurde das neue Instrument der ‚Agora‘ eingeführt. In regelmäßigen Abständen soll eine umfangreiche Konsultation zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft und Europaabgeordneten zu horizontalen politischen Fragen organisiert werden.²⁶ Ähnliche Instrumente des zivilgesellschaftlichen Dialogs wurden vom Ministerrat bisher nicht eingesetzt.

Die Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ist deswegen schwierig, weil die europäische Zivilgesellschaft eine unüberschaubare Vielfalt von NROs und anderen Akteuren umfasst. Neben den großen ‚NRO-Multis‘ wie Greenpeace, Amnesty International und Rotes Kreuz gibt es zahllose kleine, regionale und nationale NROs. Die finanziellen Ressourcen und die gute Expertise die notwendig sind, um europäische Gesetzgebung zu beeinflussen, stehen nur den großen ‚NRO-Multis‘ zur Verfügung. Dazu kommen spezialisierte NRO-Netzwerke, in denen sich europäische Organisationen zusammenfinden, die gemeinsam im selben thematischen Bereich arbeiten, wie beispielsweise die „Social Platform“ und die „Green10“.²⁷ NROs, welche in Brüssel nicht vertreten sind, haben bisher wenig Möglichkeiten, sich in Konsultationen einzubringen. Zwar können sie ihre Positionen auf Internetseiten einstellen, aber nicht bei den nachfolgen-

24 Fazi/Smith: Civil dialogue, 2006, S. 44.

25 Ebenda, S. 45-47.

26 Bei der ersten ‚Agora‘ im Jahr 2007 zum ‚Vertrag von Lissabon‘ waren über 400 zivilgesellschaftliche Vertreter sowie etliche Europaabgeordnete anwesend. Für die nächsten Jahre sind regelmäßige ‚Agoras‘ vorgesehen, angefangen mit einer ‚Agora‘ zum Thema ‚Klimawandel‘. Abrufbar unter: <http://forum.agora.europarl.europa.eu/jiveforums/index.jspa> (letzter Zugriff: 29.05.2008).

27 In der „Civil Society Contact Group“ sind acht dieser Netzwerke zusammengeschlossen: Concord (Entwicklungszusammenarbeit), Green 10 (Umwelt), Human Rights & Democracy Network (Menschenrechte), European Forum for the Arts and Heritage (Kultur), European Public Health Alliance (Öffentliche Gesundheit), European Civil Society Platform on Lifelong Learning (Lebenslanges Lernen), European Women’s Lobby (Repräsentation von Frauen), Social Platform (Soziales). Abrufbar unter: <http://www.act4europe.org/code/en/default.asp> (letzter Zugriff: 02.06.2008).

den Anhörungen bekräftigen und durch informelle Kontakte Entscheidungsprozesse beeinflussen. Ein Problem ist auch, dass in vielen Fällen keine Finanzen für Fahrtkosten und Unterkunft bei Anhörungen zur Verfügung stehen, sodass NROs gezwungen sind, ihre Brüsseler Mitarbeiter zu entsenden. Die Vielfalt der europäischen Zivilgesellschaft und der Zivilgesellschaften in den Mitgliedstaaten kann so nicht abgebildet werden.

Überlegungen zur Ausgestaltung der partizipativen Demokratie

Um eine partizipative Demokratie Wirklichkeit werden zu lassen, müssen sich die EU-Institutionen zu einem permanenten, strukturierten Dialog mit der Zivilgesellschaft verpflichten. In einem ersten Schritt muss innerhalb der Institutionen mehr Bewusstsein für die Struktur, Aufgabe und Positionen der europäischen Zivilgesellschaft geschaffen werden. Viele europäische Akteure kommen nicht von sich aus auf die Idee, sich mit Vertretern der Zivilgesellschaft auszutauschen. Die Konsultation von zivilgesellschaftlichen Vertretern wird von vielen als lästig angesehen, ohne sich des tatsächlichen Mehrwerts bewusst zu sein.

Ein permanenter, strukturierter Dialog mit der Zivilgesellschaft muss auf einem horizontalen und einem themenspezifischen Ansatz beruhen. Es gibt politische Herausforderungen, zu deren Lösung verschiedene Generaldirektionen in der Kommission, Ratsarbeitsgruppen und Parlamentsfachausschüsse eingebunden sind, beispielsweise bei der Transparenzinitiative, der Dienstleistungsrichtlinie und bei REACH. Bei diesen Fragen muss es umfassende Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen geben, an denen alle politischen Akteure teilnehmen sollten.

Wichtiger noch als horizontale Konsultationen ist die Kooperation zwischen EU-Institutionen und der Zivilgesellschaft in den spezifischen Politikfeldern. NROs verfügen über eine große Expertise, auf die Institutionen angewiesen sind. Allerdings nutzen viele Kommissionsgeneraldirektionen und Parlamentsausschüsse die Chancen nicht, die ihnen der zivilgesellschaftliche Dialog bietet. Dabei ist ein enger Kontakt zwischen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen wichtig, um politische Sensibilitäten in der Bevölkerung einschätzen zu können und Schwächen in Gesetzgebungsvorschlägen auszubessern. In einer Studie der „Civil Society Contact Group“ wird beispielsweise die These aufgestellt, die umfangreichen Proteste gegen die Dienstleistungsrichtlinie hätten vermieden werden können, wenn die Zivilgesellschaft frühzeitig konsultiert und der Gesetzgebungsvorschlag entsprechend angepasst worden wäre.²⁸ Unter dem Stichwort ‚mainstreaming‘ diversifizieren viele NROs mittlerweile ihre Kontakte zu den Institutionen. NROs im entwicklungspolitischen Bereich wenden sich beispielsweise verstärkt an Akteure in der Außenhandels- und Landwirtschaftspolitik, die „Social Platform“ auch an die Akteure in der Wirtschafts- und Industriepolitik. Dies ist eine wichtige Entwicklung auf dem Weg zu einer echten partizipativen europäischen Demokratie. Da dieser breite Ansatz sehr ressourcenaufwendig ist, konnten ihn bisher allerdings nur die großen Akteure in der Zivilgesellschaft anwenden.

Um horizontale Konsultationen zu ermöglichen, muss auch der Organisationsgrad in der europäischen Zivilgesellschaft weiterentwickelt werden. In vielen Fällen möchten Akteure der EU-Institutionen die gemeinsame Position der Zivilgesellschaft in Europa hören. Zwar kann es solch eine einheitliche Position angesichts der Mannigfaltigkeit der europäischen Zivilgesellschaft oft nicht geben. Aber für die Fortentwicklung der partizipativen Demokratie wäre es hilfreich, wenn sich ein Koordinationskreis entwickeln würde, der für einen großen Teil der europäischen Zivilgesellschaft sprechen kann.²⁹ Ein interessantes Modell ist in

28 Fazi/Smith: Civil dialogue, 2006, S. 66-67.

diesem Zusammenhang das Europäische Jugendforum, das als repräsentativ für die gesamte Landschaft der Jugend-NROs gilt.³⁰ Insbesondere die Vertretung von Interessen nationaler zivilgesellschaftlicher Netzwerke ist in der europäischen Politik nicht ausreichend gewährleistet. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es bisher keine nationalen Dachverbände der NROs. Die europäischen Regierungen sollten solche Zusammenschlüsse stärker fördern. Darüber hinaus sollten die europäischen NROs und NRO-Netzwerke verstärkt daran arbeiten, die Rückkopplung mit der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten und auf kommunaler Ebene zu verbessern.

Welchen Beitrag NROs zur repräsentativen Demokratie leisten können, hängt auch von ihrer Finanzierung ab. NROs sind fast immer gemeinnützig und daher qua Definition von externen Geldgebern abhängig. Da nur die ‚NRO-Multis‘ große Spendenbeträge einwerben können, sind die meisten der europäischen NROs und NRO-Netzwerke auf EU-Gelder angewiesen. Aufgrund der Vielfalt zivilgesellschaftlichen Engagements in der Europäischen Union ist eine angemessene finanzielle Förderung nicht nur weniger, sondern einer großen Zahl von Organisationen eine Investition in eine bürgernähere und demokratischere Europäische Union. Komplizierte finanzielle Auflagen und verspätete Zahlungen von Seiten der Kommission hatten bisher leider zur Folge, dass der haupt- und ehrenamtliche Apparat der NROs viel Zeit für administrative Arbeit aufwenden muss, anstatt konkrete Projekte zu realisieren. Erschwert wird die Arbeit europäischer NROs auch dadurch, dass es nach fünfzig Jahren europäischer Integration nach wie vor kein Statut für europäische Vereine gibt. Ein entsprechender Vorschlag der Kommission wurde von den Mitgliedstaaten bisher blockiert.³¹

Die EU-Institutionen und die europäische Zivilgesellschaft sind sich darin einig, dass die Zusammenarbeit verbessert werden muss. Eine gemeinsame Vereinbarung zwischen den Institutionen und zivilgesellschaftlichen Vertretern zur Durchführung von Konsultationen und Anhörungen wäre ein wichtiger Beitrag zur Realisierung einer partizipativen Demokratie. Die Institutionen könnten sich darin verpflichten, zu allen maßgeblichen politischen Initiativen die Zivilgesellschaft zu konsultieren. Diese Konsultationen müssen frühzeitig stattfinden, nicht erst wenn ein Gesetzgebungsvorschlag der Kommission bereits ausgearbeitet ist.

29 Die einzige Organisation, welche diesen Anspruch zwar selber nicht erhebt, ihm aber nahe kommen würde, ist die bereits erwähnte „Civil Society Contact Group“. Sie ist ein Zusammenschluss von NRO-Netzwerken und vertritt eine Vielzahl thematisch und kulturell sehr verschiedener NROs. Bisher agiert sie aber kaum als eigenständiger Akteur, sondern als Sammelbecken für thematische NRO-Netzwerke und ist entsprechend schlecht mit Ressourcen ausgestattet. Eine Weiterentwicklung zu einem repräsentativen Vertreter der europäischen zivilgesellschaftlichen Interessen ist bisher von den Mitgliedsorganisationen nicht gewollt.

30 Im Europäischen Jugendforum sind über 90 Jugendorganisationen vertreten, die eine sehr breite Palette von zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten im Jugendbereich abdecken. Circa die Hälfte der Mitglieder sind europäische Jugendorganisationen, während die andere Hälfte nationale Jugendringe sind, in denen wiederum die ‚Jugendzivilgesellschaft‘ des entsprechenden Landes abgebildet ist. Für die Europäische Kommission und das Europäische Parlament gilt das Europäische Jugendforum als legitimer Vertreter der Interessen der Jugendorganisationen.

31 Die Kommission hatte bereits im Jahre 2001 einen Vorschlag für ein Statut für europäische Vereine vorgelegt. Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über das Statut des Europäischen Vereins, KOM(1991) 273 endgültig, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 99 vom 21. April 1992, S. 1. Am 27. September 2005 wurde dieser Vorschlag gemeinsam mit anderen Legislativvorschlägen zurückgezogen. Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden, KOM(2005) 462 endgültig, 27.09.2005, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 64 vom 17. März 2006, S. 5. Auf Druck des Europäischen Parlaments hatte die Kommission in Aussicht gestellt, einen neuen Vorschlag zu präsentieren. Konkrete Entwicklungen gibt es in diesem Bereich derzeit aber wohl nicht. Siehe auch European Council for Voluntary Organisations (CEDAG): The Proposed Statute for a European Association: Background and Challenges, Brüssel 2006, abrufbar unter: http://eesc.europa.eu/sco/group/meetings/08_28_02_2006/CEDAG_en.pdf (letzter Zugriff: 29.05.2008).

Außerdem sollten alle Generaldirektionen und Parlamentsausschüsse einen regelmäßigen, nachhaltigen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Vertretern gewährleisten.

In einer gemeinsamen Vereinbarung müssten Leitlinien für die Auswahl von zivilgesellschaftlichen Vertretern bei Anhörungen formuliert werden. Die eingeladenen Organisationen sollten einerseits eine gewisse Zahl von Unionsbürgern vertreten und sich andererseits eine Kompetenz in dem entsprechenden Politikfeld erarbeitet haben. Neben der Zahl der Mitglieder einer NRO sollte auch die Qualität der Rückkopplung zwischen der Basis und den Führungsgremien der Organisationen über ihre Repräsentativität entscheiden. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die an Konsultationen teilnehmen, sollten sich verpflichten, ihre Beiträge mit ihren Mitgliedern in ganz Europa rückzukoppeln. Neben den repräsentativsten Organisationen sollten auch jene NROs für Anhörungen ausgewählt werden, die eine ‚Nische‘ besetzen, die Menschen repräsentieren, die von anderen Gruppen nur unzureichend vertreten werden, oder die über eine außerordentliche Expertise in einem bestimmten Bereich verfügen. Solche Leitlinien würden mehr Transparenz des zivilgesellschaftlichen Dialogs ermöglichen und zu einem fairen Wettbewerb unter den NROs beitragen.

Hilfreich könnte es für das Europäische Parlament und die Europäische Kommission sein, wenn sie auf eine gemeinsame Datenbank über Tätigkeitsbereiche und Mitgliederzahl europäischer und nationaler NROs zurückgreifen könnten. Mit der Annahme eines Berichts über Lobbying in den EU-Institutionen hat das Europäische Parlament einen ersten Schritt in die Richtung einer solchen Datenbank gemacht. Vorgesehen ist ein Register, in dem sich neben Unternehmenslobbyisten auch alle NROs eintragen müssen, welche gegenüber den EU-Institutionen als Lobbyisten auftreten. Dieses Register könnte Angaben zur Gesamtmitgliederzahl, Struktur (Direktmitglieder oder Mitgliedsorganisationen), Zahl von Mitgliedstaaten, in denen die Organisation vertreten ist, und Tätigkeitsfelder enthalten. In einer gemeinsamen Vereinbarung sollte auch der Grundsatz aufgenommen werden, dass bei der Teilnahme an Konsultationen anfallende Kosten erstattet werden. Hilfreich für die Arbeit von NROs wäre es auch, wenn sich die EU-Institutionen in einer gemeinsamen Vereinbarung darauf verpflichten, Auskunft über das konkrete Ergebnis von Konsultationen zu geben. Wünschenswert wäre eine Begründung, warum Vorschläge, die von vielen zivilgesellschaftlichen Vertretern gemacht wurden, nicht aufgenommen werden konnten. Wenn NROs glaubhaft vermitteln können, dass sich ihre Arbeit in der europäischen Gesetzgebung niederschlägt, wären Bürger stärker motiviert, sich in solchen NROs zu engagieren, und der europäische Bürgerdialog wäre gestärkt.

Das europäische Bürgerbegehren

Eine viel zitierte Neuerung des Vertrages von Lissabon ist das europäische Bürgerbegehren. Die Aufnahme dieser Idee in den Verfassungsvertrag ist ein Beweis für die bereits während der Konventsphase praktizierte partizipative Demokratie. Formuliert wurde der Verfassungsvertragsartikel I-47 Abs. 4³² in einer informellen Konvents-Intergroup, an der neben Konventsmitgliedern auch andere Europaabgeordnete und zivilgesellschaftliche Vertreter teilnahmen. Nachdem die Idee eines europäischen Bürgerbegehrens lanciert war, gab es eine

32 Artikel I-47 Abs. 4 des Verfassungsvertrages und Artikel 11 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union: „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.“

breite öffentliche Unterstützung, die zur Aufnahme in den Verfassungsvertrag und später zur Übernahme in den Vertrag von Lissabon führte.

Die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens kann einen großen Beitrag zur Stärkung der europäischen Demokratie leisten. Bürger werden Einfluss auf das Agenda-Setting in der Europäischen Union leisten können.³³ Zusammenschlüsse von Bürgern und zivilgesellschaftliche Organisationen werden die Möglichkeit haben, für wichtige Themen Unterstützung zu sammeln und so die Kommission direkt aufzufordern, konkrete Gesetzgebungsvorschläge zu machen. Jeder Unionsbürger wird sich direkt an europäischen Debatten beteiligen und seiner Meinung Ausdruck verleihen können. Die Herausforderung, eine Million Unterschriften zu sammeln, sollte nicht unterschätzt werden; nur große Organisationen wie Amnesty International, Greenpeace oder die Gewerkschaften werden im Alleingang solchen ‚Bürgerinitiativen‘ zum erfolgreichen Abschluss bringen. Um die erforderlichen Unterschriften zu sammeln, werden sich in der Regel zivilgesellschaftliche Initiativen zusammenfinden. Dies wird einerseits dazu führen, dass zivilgesellschaftliche Akteure auf lokaler und nationaler Ebene für ihre Anliegen verstärkt nach Lösungen auf europäischer Ebene suchen. Durch solche gemeinsamen Initiativen wird die Zusammenarbeit zwischen NROs auf europäischer Ebene gestärkt.

Die genaue Umsetzung des Bürgerbegehrens wird in den nächsten Monaten in einer europäischen Verordnung festgelegt. Viele Fragen sind noch offen. Unklar ist beispielsweise, inwiefern es Mindestquoten für die einzelnen Mitgliedstaaten geben wird. Ein Bürgerbegehren wird nicht zulässig sein, wenn eine große Mehrheit der Unterschriften aus nur einem Mitgliedstaat kommt. Sinnvoll könnte die Einführung folgender zwei Kriterien sein: A) nur maximal 30 Prozent der 1 Million Unterschriften dürfen aus einem Mitgliedstaat kommen; B) aus jedem Mitgliedstaat müssen mindestens 2.000 Unterschriften kommen (0,2 Prozent der notwendigen Unterschriften). Im elektronischen Zeitalter müsste gewährleistet werden, dass auch elektronische Unterschriften zugelassen sind, ohne dass dies zu Missbrauch und Betrug führen darf.

Demokratische Grundvoraussetzung: der informierte Unionsbürger

Im Mittelpunkt einer jeden Demokratie stehen die Bürger. Diese können ihre demokratischen Aufgaben aber nur wahrnehmen, wenn sie ausreichend über die politischen Prozesse und ihre Bürgerrechte informiert sind. Die Unionsbürger haben zwei scheinbar im Widerspruch stehende Schwierigkeiten mit den Informationen über die Europapolitik: Mangelnde Informationen über das Zustandekommen von europäischer Gesetzgebung, insbesondere was die Vorbereitung in der Kommission und die Entscheidungen im Ministerrat anbetrifft, und ein Informationsüberangebot was die Ergebnisse angeht. Ersteres hat eine große Rolle beim irischen Referendum gespielt und ist zu einem großen Teil von den nationalen Politikern selbst verschuldet, da sie negative Entwicklungen auf Brüssel schieben und alles Positive auf ‚ihr Engagement‘ in Brüssel zurückführen. Darüber hinaus basieren Initiativen für europäische Gesetzgebung meist auf den Ergebnissen von Expertenkommissionen, Gutachten des juristischen Dienstes und längeren Abstimmungen zwischen den Ressorts in der Europäischen Kommission. Zu diesen Informationen haben oft nicht einmal Europaabgeordnete einen Zugang, geschweige denn die Bürger. Dasselbe gilt für die Debatten in den Ratsarbeitsgruppen, im COREPER und selbst auf Ministerienebene des Rates, wenn sie hinter verschlossenen Türen stattfinden. Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages wird hier zu

33 Andreas Gross: *Die EU und die Direkte Demokratie*, 2005, S. 80.

einer neuen politischen Kultur der Offenheit führen, insbesondere im Ministerrat. Zumindest wenn er legislative Entscheidungen trifft, muss der Ministerrat öffentlich tagen.³⁴ Die Mitgliedstaaten werden sich nicht mehr hinter Blockadepositionen verstecken können, die sich öffentlich nicht rechtfertigen lassen und werden nicht mehr die Verantwortung für Entscheidungen, an denen sie selber beteiligt waren, auf die Europäische Union abwälzen können. Einen wichtigen Beitrag zu mehr Offenheit wird auch das im Vertrag von Lissabon verankerte Recht auf Zugang zu Dokumenten und Transparenz leisten.³⁵ Die EU-Institutionen werden auf dieser Grundlage zur Herausgabe von Dokumenten gezwungen werden können.

Dass es ein großes Informationsangebot in der Europäischen Union gibt, musste auch der Deutsche Bundestag feststellen. Nachdem die Europäische Kommission dem Vertrag vorgegriffen hatte und seit Kurzem alle EU-Akte an die nationalen Parlamente übermittelt, erhält der Bundestag über 30.000 EU-Akte jährlich, ohne über die Kapazitäten zu verfügen, davon auch nur ein Bruchteil umfassend auswerten zu können. Die Unionsbürger können die komplizierten und oft sehr umfangreichen EU-Dokumente weder finden – selbst wenn sie auf öffentlich zugänglichen Datenbanken verfügbar sind – noch verstehen. Eine große Herausforderung für die nächsten Jahre ist es daher, europäische Entscheidungen dem Bürger in verständlicher Form zu vermitteln. Derzeit werden europäische Entscheidungen nicht einheitlich ‚nach außen‘ zum Bürger kommuniziert. Jede EU-Institution bedient sich eigener Kommunikationsstrategien und Methoden. Ein derzeit vorliegender Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Verbesserung der Kommunikation wird noch im Ministerrat blockiert. Darüber hinaus leisten die weitgehend nationalen Medien, aber auch die nationalen Politiker nur einen geringen Beitrag zur Vermittlung der Europapolitik.

In diesem Zusammenhang können sogenannte ‚Bürgerpanels‘ und direkte Konsultationen mit interessierten Personen helfen, dem Bürger einen besseren Eindruck von Europapolitik zu geben, ihn für die europäische Dimension vieler Alltagsprobleme zu sensibilisieren und ihn in europapolitische Prozesse direkt einzubeziehen. Aber die Konsultation mit zivilgesellschaftlichen Vertretern, welche die Interessen einer großen Zahl von Unionsbürgern vertreten, können sie nicht ersetzen.

Die Perspektive echter europäischer Referenden

Schon vor dem Scheitern des Verfassungsvertrages und vor dem negativen irischen Votum über den Vertrag von Lissabon wurde regelmäßig die Idee eines europäischen Referendums in die Debatte eingebracht. Prinzipiell spricht nichts gegen ein echtes europäisches Referendum. Über grundsätzliche Richtungsentscheidungen der Europäischen Union sollten die Bürger befragt werden können. Ein echtes europäisches Referendum wäre ein Durchbruch für eine Bürgerunion, da dadurch die Europäische Union in den Augen der Bürger eine größere Legitimität bekäme. Auch würde das europäische Integrationsprojekt nicht mehr durch einzelne Mitgliedstaaten blockiert werden können. Aber wie so oft steckt der Teufel im Detail: Ein europäisches Referendum darf nicht gleichbedeutend sein mit der

34 Art 16 Abs. 8 des Vertrags über die Europäische Union.

35 Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union: „Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind.“ Weiter in UAbs. 3: „Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen gewährleisten die Transparenz ihrer Tätigkeit und legen in den in Unterabsatz 2 genannten Verordnungen in ihrer Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten fest.“ Darüber hinaus ist in Artikel 42 der Grundrechtecharta, die mit dem Vertrag von Lissabon rechtsverbindlich wird, das Recht auf freien Zugang zu Dokumenten verankert.

Summe nationaler Referenden. Bei nationalen Referenden über europäische Themen stehen diese selten im Vordergrund. Stattdessen werden solche Referenden von der Bevölkerung benutzt, um ein Misstrauen gegenüber der amtierenden nationalen Regierung auszudrücken, sich gegen innenpolitische Aspekte zu wenden oder europapolitische Entscheidungen zu sanktionieren, die nicht mit der eigentlichen Frage des Referendums in Zusammenhang stehen. Scheitert ein solches Referendum in einem einzigen Mitgliedstaat, wird die Mehrheit der europäischen Bürger von einer kleinen Minderheit ausgebremst.

Ein echtes europäisches Referendum müsste zwei Kriterien erfüllen: A) Es muss in allen Mitgliedstaaten gleichzeitig über dieselbe Frage abgestimmt werden. B) Ein europäisches Referendum ist dann erfolgreich, wenn sich eine doppelte Mehrheit von Staaten und Bürgern dafür ausspricht. Die vorgelegte Frage muss von einer einfachen Mehrheit aller abstimmenden Unionsbürger und einer Mehrheit in mindestens zwei Dritteln der Mitgliedstaaten positiv beantwortet werden.³⁶ Da die meisten Unionsbürger heute noch nicht akzeptieren würden, dass bei einer solchen Abstimmung nicht 27 nationale Mehrheiten notwendig sind, sondern eine europäische Mehrheit ausreicht, bleibt ein europäisches Referendum ein Zukunftsprojekt. Wenn eines Tages ein europäisches Referendum eingeführt wird, darf es auch dann nicht wahllos eingesetzt werden. Es muss auf richtungsweisende Entscheidungen beschränkt bleiben, beispielsweise umfangreiche Änderungen der europäischen Verträge oder europäische Entscheidungen zu ‚Gewissensfragen‘, wie beispielsweise Gentechnik und Datenschutz.

Fazit

Der Ausgang des irischen Referendums hat die Notwendigkeit einer demokratischeren und partizipativeren Europäischen Union erneut aufgezeigt. Es muss mehr europäische Demokratie gewagt werden, wie es der Vertrag von Lissabon vorsieht. Die Europäische Union muss sich zu einer lebendigen europäischen Demokratie weiterentwickeln, die auf zwei Säulen basiert: repräsentativer Demokratie und partizipativer Demokratie. Aufgrund der Größe der Europäischen Union können die gewählten Europaabgeordneten die Aufgabe der Transmission von Bürgerinteressen und Europapolitik nicht alleine bewältigen. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in das Agenda-Setting, in die Ausgestaltung europäischer Politik, ihre Umsetzung und Vermittlung würde einen wichtigen Beitrag zur europäischen Demokratie leisten. Es sind vor allem NROs auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene, die dabei eine wichtige Rolle spielen. Im Vertrag von Lissabon ist ein offener, transparenter und regelmäßiger Dialog zwischen EU-Institutionen und Zivilgesellschaft explizit vorgesehen. Derzeit gibt es zwischen den verschiedenen Generaldirektionen der Kommission und zwischen den Ausschüssen des Europäischen Parlaments große Unterschiede in der Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren. Um eine größere Kohärenz herzustellen und den zivilgesellschaftlichen Dialog zu stärken, empfiehlt sich eine gemeinsame Vereinbarung der Institutionen, in der Leitlinien zur Benennung von zivilgesellschaftlichen Vertretern, Methoden für die Ausgestaltung von Konsultationen und ihre Finanzierung festgeschrieben werden. Es sollte eine Datenbank aufgebaut werden, in der verlässliche Informationen über Repräsentativität und Tätigkeitsfelder von zivilgesellschaftlichen Organisationen enthalten

36 Der Vorschlag einer doppelten Mehrheit bei europäischen Referenden wird beispielsweise von Andreas Gross gemacht: „Mit gewichteten doppelten Mehrheitserfordernissen (Mehrheit der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger sowie Zwei-Drittels-Mehrheit der Staaten, wobei Luxemburg eine Stimme und Deutschland beispielsweise fünf zukommen könnten) wäre zu verhindern, dass die kleinen EU-Staaten, beziehungsweise ihre Völker, sich überstimmt fühlen.“ Andreas Gross: Die EU und die Direkte Demokratie, 2005, S. 84.

sind. Notwendig ist darüber hinaus eine ausreichende Finanzierung von NROs auf europäischer Ebene und ein Statut für europäische Vereine. Auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzwerke ist vor allem eine verbesserte Rückkopplung ihrer europäischen Arbeit mit den Mitgliedern an der Basis notwendig.

Wie die einseitig geführte Debatte in Irland verdeutlicht, muss auf dem Weg zu einer europäischen partizipativen Demokratie auch die Kommunikation über Europapolitik verbessert werden. Eine transparentere Arbeit des Ministerrats und der Europäischen Kommission sowie ein direkter Zugang zu EU-Dokumenten können einen wichtigen Beitrag dazu leisten. Einen echten Schub für die partizipative Demokratie wird das europäische Bürgerbegehren bringen. Die Bürger in Europa können dadurch die politische Agenda der Europäischen Union beeinflussen und die Europäische Kommission auffordern, Gesetzgebungsvorschläge vorzulegen. In Zukunft ist auch die Einführung eines europäischen Referendums vorstellbar. Dieses kann aber nur dann einen Beitrag zur europäischen Integration leisten und die Demokratisierung der Europäischen Union voranbringen, wenn es mehr ist als die Summe von 27 nationalen Referenden.

Neue Reihe



Öffentlichkeit und Sprachenvielfalt

Medienvermittelte Kommunikation zur Europapolitik in der Deutsch- und Westschweiz

Von Anke Tresch

2008, 301 S., brosch., 39,- €, ISBN 978-3-8329-3361-6
(Studien zur Schweizer Politik, Bd. 1)

Dieser Band setzt sich anhand des Schweizer „Laboratoriums“ mit der Vereinbarkeit zwischen Sprachenvielfalt und (sprach-)grenzüberschreitender Öffentlichkeit auseinander. Dabei stellt sich heraus, dass die politische Kommunikation in den sprachregionalen Teilöffentlichkeiten weitgehend synchron verläuft und von denselben Akteurskonfigurationen, Themenaspekten und Deutungsmustern dominiert wird.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos
Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 | www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Informieren Sie sich im Internet unter www.nomos.de über weitere Bände dieser Schriftenreihe.



Nomos