

Von Europamüdigkeit keine Spur

Partizipation zur Stärkung der Legitimation – Das Praxisbeispiel der Europäischen Bürgerkonferenzen

Christian Hänel

1. Zur Überwindung einer »Krise« der Europäischen Union: Beteiligung als Heilmittel gegen Europamüdigkeit und Demokratiedefizit?

»Wenn es regnet, dann ist Brüssel verantwortlich; scheint die Sonne, war es Berlin.« Kaum ein Europapolitiker hierzulande, der dieses Zitat so oder in leicht abgewandelter Form nicht schon benutzt hätte. Üblicherweise, um sich gegen das vermeintliche »Brussels-Bashing« zu wehren, mit dem nationale, regionale und auch kommunale Politiker den Schwarzen Peter unbequemer Gesetze und Regulierungen auf »die EU« abzuschieben versuchten.¹ Im Zitat ließe sich »Berlin« ohne Weiteres durch »London« oder »Prag« ersetzen und auf die Stimmung in anderen Mitgliedstaaten übertragen. Die sogenannte »Europamüdigkeit« sei innerhalb der EU weitverbreitet, heißt es. Das zeige sich insbesondere an kontinuierlich abnehmender Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament (zuletzt 2009 nur noch 43,3%). Schuld daran sei ein »Demokratiedefizit« der Europäischen Union. Intransparente Strukturen und Entscheidungswege »in Brüssel«, mangelnde Information über die EU in den Medien sowie eine allgemeine Abneigung gegen das zitierte schlechte Wetter aus Brüssel führten dazu, dass die Mitbestimmung der Bürger², ihre Interessen und ihre Beteiligung am europäischen Projekt auf der Strecke blieben.

So weit, so (un)gut die zuweilen recht pauschalen Urteile, wie sie heute in politischen Podiumsdiskussionen oder in journalistischen Leitartikeln – wenn auch systematischer und ausführlicher als hier – hergeleitet werden. Eine »Krise« der Europäischen Union wird diagnostiziert. Die EU muss dem Bürger näher gebracht werden. Partizipation, d.h. die Beteiligung der Bürger an der Europäischen Union, soll das Problem lösen. Die Europäischen Bürgerkonferenzen, die im Folgenden vorgestellt werden, sind ein strukturiertes und EU-weites Pilotprojekt zur Erprobung von

1 So beispielsweise Elmar Brok, MdEP (EVP-ED), im Interview »Wir brauchen wieder Begründungen für Europa« mit dem Deutschlandfunk vom 31.12.2005 (online unter: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/453354/; 22.04.2010), oder Günter Glosler in »Was die Europäer wollen. Bürgerkonferenzen sollen den EU-Politikern zeigen, was ihre Wähler wirklich von ihnen erwarten«, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.12.2008.

2 Aus Gründen der textlichen Vereinfachung wird in diesem Beitrag sowohl für Männer als auch für Frauen im Plural stets die männliche Form verwendet (»Bürger« entspricht »Bürgerinnen und Bürger«, »Teilnehmer« meint hier »Teilnehmerinnen und Teilnehmer«, »Politiker« steht für »Politikerinnen und Politiker« etc.).

Bürgerbeteiligung in der Praxis und können als notwendige Ergänzung zu Experten- oder Politikergremien zur Reform der EU betrachtet werden. Das Instrument der Europäischen Bürgerkonferenzen erscheint insbesondere geeignet, um praktische Impulse zu setzen in der Bearbeitung eines Kernthemas der EU-Reflexionsgruppe – »Europa der Bürger«.

2. Die Europäischen Bürgerkonferenzen

Bürgerkonferenzen sind ein Instrument, Bürger über Anliegen von allgemeinem (politischen) Interesse beraten zu lassen. In einem moderierten und ergebnisorientierten Prozess erarbeiten die Bürger Standpunkte und Handlungsempfehlungen. Die Bürger werden so ausgewählt, dass sie eine möglichst große gesellschaftliche Bandbreite repräsentieren. In einem transnationalen europäischen Kontext wurde das Instrument erstmals 2005/2006 erprobt. Die Veranstaltung »Meeting of Minds – European Citizens' Deliberation on Brain Science« hat die Meinungen der Bürger aus 9 europäischen Ländern zu den neuen Erkenntnissen der Hirnforschung und ihrer Nutzung eruiert. »Meeting of Minds« war von der King Baudouin Foundation initiiert worden; die Robert Bosch Stiftung zählte zu den Förderern.

Die Europäischen Bürgerkonferenzen – »European Citizen's Consultations« (ECC) – greifen das Prinzip auf und führen es weiter. Es handelt sich bei den Europäischen Bürgerkonferenzen um eine EU-weite Initiative der Private-Public Partnership. Unter der Federführung der King Baudouin Foundation und in Zusammenarbeit mit dem Network of European Foundations, dem European Policy Centre und dem European Citizen Action Service schlossen sich 2006 mehr als 40 unabhängige Institutionen aus allen EU-Mitgliedstaaten – Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen, Universitäten und Think Tanks – erstmals zusammen, um den Dialog zwischen Unionsbürgern und EU-Politik voranzubringen. Hierzu wurde ein neues Verfahren entwickelt: die Europäischen Bürgerkonferenzen. Nach den vielversprechenden Ergebnissen des ersten Durchlaufs 2006/2007 wurde 2008 der Startschuss für die zweite, größere Auflage gegeben. Während es 2006/2007 um verschiedene Politikfelder (Sicherheit, Umwelt, Integration) ging, lag der Fokus 2008/2009 im Zeichen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf der Frage: »*What can the EU do to shape our economic and social future in a globalised world?*« Die privaten Förderer bewilligten insgesamt etwa 2 Millionen Euro, die Europäische Kommission (Generaldirektion Kommunikation) schoss im Rahmen ihres »Debate Europe«-Programms Mittel in gleicher Höhe hinzu.

Die Robert Bosch Stiftung förderte die Bürgerkonferenzen in ihrem Schwerpunkt »Europa stärken«.³ Die Hälfte der Mittel der Robert Bosch Stiftung wurde für die

Finanzierung der deutschen Bürgerkonferenz eingesetzt, die in Kooperation mit dem Auswärtigen Amt ausgerichtet wurde, die andere Hälfte floss in den EU-weiten Prozess. Die Konzeption und Durchführung der Bürgerkonferenzen erfolgte EU-weit mit Unterstützung von IFOK GmbH (Institut für Organisationskommunikation). Die Europäischen Bürgerkonferenzen verfolgten im Wesentlichen drei *Ziele*:

- Bürger mobilisieren – Interesse an der EU stärken: Die Bürger motivieren, sich an der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union zu beteiligen.
- Wirksame Impulse geben: Politische Institutionen in der Entscheidungsfindung zur Zukunft der EU unterstützen – Bürger als Berater.
- Öffentlichkeit schaffen: Den Dialog über Europa von Brüssel auch in die nationalen Öffentlichkeiten tragen – die EU in den Medien prominent platzieren.

Die Bürgerkonferenzen wollten den Unionsbürgern eine Stimme geben und damit einen Beitrag leisten zur Überwindung wahrgenommener und tatsächlicher Demokratiedefizite in der Europäischen Union.

Konzept: In den Europäischen Bürgerkonferenzen formulieren Bürger im nationalen und pan-europäischen Austausch miteinander und mit politischen Entscheidungsträgern politische Impulse, entwerfen Empfehlungen und entwickeln eine Zukunftsvision für die EU durch die Erarbeitung eines EU-weit mehrheitsfähigen »Bürgerprogramms«. Es handelt sich nicht um ein klassisches Konferenzformat mit Vorträgen und Diskussionen, sondern um einen transnationalen, interaktiven, vernetzten und ergebnisorientierten Beratungsprozess. Die mittlerweile beinahe zu Mode(un)worten verkommenen Attribute *interaktiv* und *vernetzt* bleiben hier nicht inhaltsleer. Denn die Europäischen Bürgerkonferenzen spannen in den einzelnen Prozessschritten durch die prozedurale Verschränkung von Online-Debatte und Präsenzkonferenzen ein virtuelles und reales Netz zwischen den Teilnehmern aller 27 Mitgliedstaaten. Durch die regelmäßige Möglichkeit für Diskussionsbeiträge sowie durch fortlaufende Abstimmungen über nationale und EU-weite Prioritäten in der Ergebnisfindung können die Teilnehmer auf allen Stufen des Prozesses der nationalen und EU-weiten Meinungsbildung aktiv eingreifen.

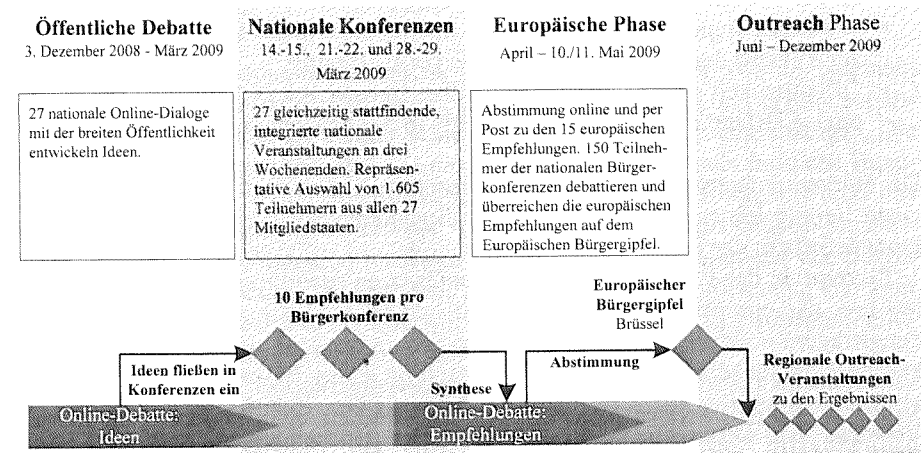
Die Bürgerkonferenzen finden außerhalb politischer Entscheidungsprozesse statt. Sie stellen keine Konkurrenz zu demokratischen Institutionen dar. Die Bürgerkonferenzen sind keine Kampagne, keine Umfrage, kein »Eurobarometer *de luxe*«. Durch die relativ lange Zeit der Meinungsbildung (der Gesamtprozess dauert ein knappes Jahr) handelt es sich nicht um eine statische Momentaufnahme. Die Europäischen

schen Union sollen gefördert werden. Es geht um die Schaffung von Plattformen für Begegnung und Meinungsaustausch zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern Europas, die Förderung des Dialogs über Unterschiede und Gemeinsamkeiten und die Anregung zu gemeinsamem Handeln zur Bewältigung der Herausforderungen, vor denen die Europäische Union steht. Zu den Zielgruppen der Stiftungsaktivitäten zählen Nachwuchs Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung, Journalisten, Schüler und Jugendliche, »einfache« Bürger, Meinungseliten. Weitere Informationen online unter www.bosch-stiftung.de.

³ Die Robert Bosch Stiftung setzt sich mit ihren Programmen und Projekten dafür ein, das Vertrauen der Bürger in die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken und Begeisterung für die europäische Idee zu wecken. Akzeptanz und Legitimation der Europäi-

Bürgerkonferenzen sind ein innovatives, da in dieser Form neues Instrument zur EU-weiten Meinungsanalyse, das die Identifizierung potentieller Konsensfelder innerhalb und zwischen Gesellschaften ermöglicht. Konzeptentwicklung, Methodik und Auswertung der Europäischen Bürgerkonferenzen wurden wissenschaftlich begleitet. Im Folgenden soll der Ablauf der Bürgerkonferenzen dargestellt werden.

Abbildung 1: Europäische Bürgerkonferenzen – der Prozess



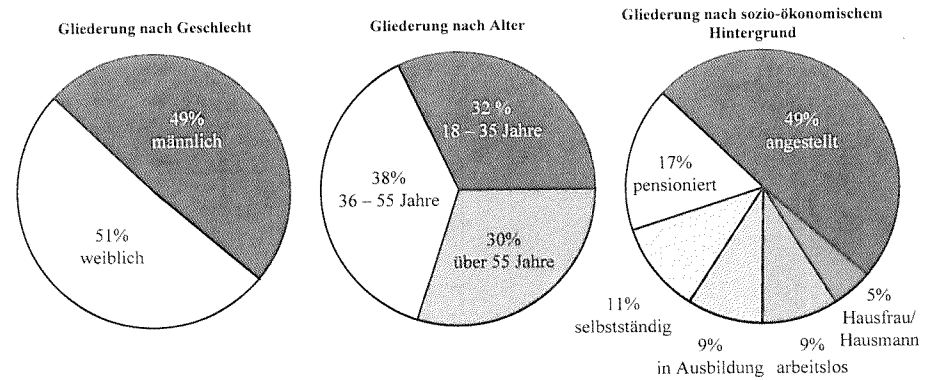
Quelle: Robert Bosch Stiftung.

Phase I: 27 nationale Online-Debatten: In jedem EU-Mitgliedstaat wurde eine nationale ECC-Internetseite eingerichtet, auf der die Bürger dieses Landes ihre Ideen und Fragen zum Thema diskutieren konnten, was die EU tun könne und solle zur Gestaltung der ökonomischen und sozialen Zukunft der Unionsbürger. Von Dezember 2008 bis März 2009 nutzten insgesamt 250.000 Bürger die Gelegenheit zur Online-Debatte. In jedem Land wurde online über die zehn populärsten Politik-Vorschläge abgestimmt, die im nächsten Schritt in die nationalen Präsenz-Konferenzen eingebracht wurden.

Phase II: Nationale Bürgerkonferenzen: An drei Wochenenden im März 2009 fanden jeweils 9 Bürgerkonferenzen zeitgleich in 9 EU-Mitgliedstaaten statt. Insgesamt 1.605 Bürger waren dafür zufällig ausgewählt worden. Beteiligung an der vorangegangenen Online-Debatte war keine Teilnahmebedingung. Um die jeweiligen nationalen demographischen Zusammensetzungen möglichst genau abzubilden, erfolgte die Ansprache und Auswahl der Teilnehmer durch professionelle Meinungsforschungsinstitute. Bewusst sollten nicht nur die »üblichen Verdächtigen« ausgewählt werden, d.h. diejenigen, die sich ohnehin bereits für EU-Angelegenheiten interessieren und womöglich gar bereits engagieren. 51% der Teilnehmer waren Frauen, 49% Männer. Die 18-35jährigen waren mit 32% vertreten, die 36-55jährigen mit 38% und die über 55jährigen mit 30%. Der sozio-ökonomische Hintergrund der Teilnehmer gliederte sich wie folgt auf: angestellt (49%),

pensioniert (17%), selbständig (11%), in Ausbildung (9%), arbeitslos (9%), Hausfrau/Hausmann (5%).

Abbildung 2: Europäische Bürgerkonferenzen – die Teilnehmer



Quelle: Robert Bosch Stiftung

In einem fortlaufenden Wechsel von Plenardiskussionen und moderierten Kleingruppen erarbeiteten die Teilnehmer an den Wochenenden ihre zehn Empfehlungen zur wirtschaftlichen und sozialen Zukunft der Europäischen Union. Dies geschah im offenen Dialog, der nicht selten kontrovers geführt wurde.⁴ Eine Gruppe von Politikexperten stand dabei den Bürgern für deren Fragen zur Verfügung.⁵ Durch transparente Zwischenergebnissynchronisation und -vorstellung seitens eines zentralen Redaktionsteams wurden der Diskussionsprozess in den Kleingruppen sowie die Abstimmungsergebnisse der Plenarphasen allen Teilnehmern regelmäßig präsentiert.

Die zeitgleich stattfindenden nationalen Konferenzen, deren Teilnehmerzahlen zwischen 30 (Malta) und 146 (Deutschland) lagen, folgten überall dem gleichen

4 Die Teilnehmer repräsentierten auch eine große Bandbreite (partei-)politischer Präferenzen, von überzeugt demokratisch, über politisch indifferent bis hin zu vereinzelt extremistisch eingestellt. Dies führte teilweise zu ausgesprochen ungewöhnlichen Diskussionskonstellationen. So sah sich beispielsweise in der Bürgerkonferenz in Berlin ein Rechtsextremist mittleren Alters in seiner Kleingruppe einer jungen türkischstämmigen Muslima gegenüber, mit der er sich im Dialog über das Thema »Migration und Integration« auseinanderzusetzen hatte. Die junge Frau trug entscheidend zur Meinungsbildung der Gruppe bei.

5 Bei der deutschen Bürgerkonferenz nahmen beispielsweise folgende Experten teil: Günter Danner, PhD, Stv. Direktor der Europavertretung der Deutschen Sozialversicherung in Brüssel, Prof. Anke Hassel, Prof. of Public Policy an der Hertie School of Governance in Berlin, Nils aus dem Moore, Referent für wirtschaftspolitische Kommunikation und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Kompetenzbereichs »Öffentliche Finanzen« am Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung/Büro Berlin, Sabine Overkämping, Deutscher Juristinnenbund e.V., Dr. Uwe Puetter, Associate Prof. of Public Policy an der Central European University in Budapest, Gastwissenschaftler bei der Stiftung Wissenschaft und Politik.

Format und waren per Videokonferenztechnik vernetzt. So präsentierten beispielsweise Portugiesen, Letten und Deutsche am ersten Tag einander ihre Zwischenergebnisse. Am zweiten Tag bestand für die teilnehmenden Bürger in allen Ländern die Möglichkeit, ihre Empfehlungen mit Abgeordneten des Europäischen Parlamentes des jeweiligen Landes zu diskutieren. Die Bürger gaben den Politikern die Empfehlungen als »Hausaufgabe« mit ins Europäische Parlament.

Abbildung 3: Ablaufplan der nationalen Bürgerkonferenz in Deutschland

Tag 1: 28. März 2009	Tag 2: 29. März 2009
Morgens ▪ Begrüßung durch Dr. Peter Ammon, Staatssekretär im Auswärtigen Amt, und Christian Hänel, Robert Bosch Stiftung ▪ Formulierung der Sorgen der Bürger über die wirtschaftliche und soziale Zukunft Europas Nachmittags ▪ Austausch mit den Konferenzen in Portugal und Lettland ▪ Ausarbeitung von Ideen: Die Bürger verfassen ihre eigenen Ideen im Hinblick auf die Frage »Die wirtschaftliche und soziale Zukunft Europas – was muss getan werden?« ▪ Kommentierung der Ideencluster: Experten werden zur Diskussion hinzugezogen und kommentieren die Bürgerideen ▪ Reflexion der Beiträge: Die Bürger reflektieren die Beiträge der Experten, wägen die Informationen ab und nehmen ggf. Veränderungen vor ▪ Auswahl der zehn endgültigen Ideencluster durch die Bürger (Abstimmung)	Morgens ▪ Vorstellung der Ergebnisse des Vortages ▪ Beiträge zu den Kompetenzen und Verantwortlichkeiten – wer kann oder muss handeln? Experten erläutern, wer über welche Handlungskompetenzen verfügt und berichten, was die EU auf dem betreffenden Gebiet schon leistet ▪ Gruppenarbeit: Die Bürger arbeiten ihre Ideen zu Empfehlungen aus ▪ Überarbeitung der Empfehlungen nach Feedback aus anderen Gruppen ▪ Endgültige Abstimmung über die Empfehlungen Nachmittags ▪ Diskussion der Empfehlungen mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments ▪ Abschluss der nationalen Bürgerkonferenz mit Übergabe der Empfehlungen an Vertreter der Politik und Preisverleihung »Ausgewählter Ort im Land der Ideen«⁶ an die Robert Bosch Stiftung für das Projekt »Europäische Bürgerkonferenzen«

Quelle: Robert Bosch Stiftung

Phase III: Pan-europäische Online-Debatte: Im nächsten Schritt wurden die jeweils zehn Empfehlungen der nationalen Bürgerkonferenzen zu einem Gesamtüberblick zusammengestellt. Die folgende Online-Debatte fand auf einer EU-weiten Internetseite statt. Die Bürger aus allen Mitgliedstaaten konnten sich beteiligen. Schließlich stimmten diejenigen Bürger, die an den nationalen Konferenzen teilgenommen hatten, über die »Top 15« der europäischen Bürgerempfehlungen an die Politik ab.

6 »Deutschland – Land der Ideen« steht unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten und zeichnet einflussreiche Ideen und Projekte in Wissenschaft, Wirtschaft, Kunst, Kultur und Gesellschaft aus. Die Initiative wird getragen von der Bundesregierung und der Wirtschaft, vertreten durch den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und führende Unternehmen.

Abbildung 4: Ausarbeitung von Empfehlungen auf dem Europäischen Bürgergipfel in Brüssel



Foto: Frank Toussaint

Phase IV: Der Europäische Bürgergipfel: Vom 10. – 11. Mai 2009 kamen 150 Teilnehmer als Vertreter der nationalen Bürgerkonferenzen nach Brüssel. Dort erarbeiteten sie wieder in einer Mischung aus Plenardiskussionen und moderierten Kleingruppen die endgültigen 15 Empfehlungen der »Europäischen Bürgererklärung«. Topthemen waren dabei die Klimaerwärmung sowie die Entwicklung eines gemeinsamen Gesundheitssystems und gemeinsamer Rechte und Standards für Beschäftigte (vgl. die »Europäische Bürgererklärung« im Anhang). Simultandolmetscher übersetzten die Diskussionen in 23 Sprachen, damit sich jeder Bürger aktiv beteiligen konnte. Nach der letzten Abstimmung übergaben die Bürger die Erklärung an Schlüsselakteure und -institutionen der Europäischen Union und diskutierten sie u.a. mit Kommissionspräsident Barroso, Parlamentspräsident Pötering und den Vorsitzenden der Fraktionen im Europäischen Parlament.

Phase V: Regionale Follow-Ups: In kleineren Folgedebatten wurden die Ergebnisse im Herbst 2009 in mehreren Mitgliedstaaten auf regionaler und kommunaler Ebene weiterverfolgt. Bürger und Politiker aller Ebenen des Mehrebenensystems diskutierten die konkreten Perspektiven und Herausforderungen für die Unionsbürger und für die Europäische Union.

Die *Empfehlungen* der Bürgerkonferenz liefen auf ein klares »Mehr Europa!« hinaus. Zu den Top-Empfehlungen, die sich in allen nationalen Konferenzen herauskristallisierten und sich entsprechend auch in der »Europäischen Bürgererklärung« wiederfinden, zählen verbesserte Maßnahmen zum Umweltschutz, erweiterte Regulierung der Finanzmärkte sowie die Harmonisierung von Arbeitsbedingungen und sozialen Sicherungssystemen. Interessant ist, dass die Forderung nach Harmonisierung, nach »mehr Europa« also, bereits auf den nationalen Konferenzen sehr populär war. Dies hängt mit Blick auf die Wirtschafts- und Finanzkrise sicherlich mit der Hoffnung auf robusteren Schutz durch die EU vor Unwägbarkeiten der Globalisierung zusammen. Allerdings zeigt es auch ganz deutlich, dass eine fortschreitende und substantielle Integration von den Bürgern nicht nur begrüßt, sondern gefordert wird. Von Europamüdigkeit also keine Spur.

Abbildung 5: Diskussion der Empfehlungen des Bürgergipfels mit Kommissionspräsident Barroso und Parlamentspräsident Pötinger



Foto: Frank Toussaint

3. Bewertung

Alle teilnehmenden Bürger sowie die in das Projekt involvierten politischen Entscheidungsträger wurden um eine Einschätzung des Projekterfolges gebeten. Neben der Ausfüllung ausführlicher Fragebögen zur Bewertung von Format, Ablauf und Methodik – die statistische Auswertung aller Rückmeldungen lag zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Aufsatzes noch nicht vor – wurde um freie Kommentare zum Pro-

jekt gebeten. Diese sind beinahe ausnahmslos ausgesprochen positiv und ein Indikator für den Grad der Erreichung der aufgeführten Ziele.

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Ziele der Europäischen Bürgerkonferenzen erreicht wurden. Ein erstes Ziel war: *Bürger mobilisieren – Interesse an der EU stärken*. Die Mobilisierung zur ersten Phase ließ zu wünschen übrig. Die Zahl der 250.000 Internetnutzer, die sich an der Online-Debatte beteiligt haben, klingt zunächst eindrucksvoll. Da aber deutlich über die Hälfte der EU-Bürger online ist (d.h. >250 Mio., Stand 2008) hat sich nicht einmal ein Promille der Zielgruppe beteiligt. D.h. die Online-Phase hat sich in dieser Form nicht bewährt. Das hat wohl mehrere Gründe. So bedarf es für eine größere Breitenwirkung einer deutlich stärkeren, multimedialen – und ausgesprochen kostenintensiven – Öffentlichkeitsarbeit, um das Projekt EU-weit bekannter zu machen. Die (wohlbegründete) skeptische Zurückhaltung gemeinnütziger Stiftungen vor Investition in PR-Maßnahmen stellt hier ein wesentliches Hindernis dar. Weiter hat es die Komplexität und relative Langfristigkeit des Prozesses dem Nutzer sicherlich erschwert, Ziele und Format des Projekts in kurzer Zeit zu erfassen. Hier wird für eventuelle Folgeformate zu überlegen sein, wie den Internetnutzern das Projekt und die Teilnahme schneller und überzeugender vermittelt werden können. Da die Europäischen Bürgerkonferenzen keine konkrete statische Eurobarometer-Frage sind, sondern eine Aufforderung zum Dialog, ist es insbesondere schwer, den Nutzer mit kurzer Verweildauer zu involvieren.

Weitaus positiver ist die Zielerreichung der Präsenzkonferenzen zu bewerten. Wie oben erwähnt, gelang es, eine demographisch und sozio-ökonomisch breitgefächerte Teilnehmerschaft zu mobilisieren: Alt, jung, männlich, weiblich, berufstätig, arbeitslos, Hochschulprofessoren, Hilfsarbeiter, Schüler, Studenten, ein großes politisches Spektrum abdeckend, sehr oder gar nicht an der EU interessiert bzw. über die EU informiert. Anfängliche Skepsis am Format verflog rasch: *»Ich war positiv überrascht, dass sich die Diskussion an unserem Tisch so schnell entspannen hat. Eigentlich hatte ich den Eindruck, wenig zur EU sagen zu können. Doch jeder wurde ermutigt, seine Meinung zu äußern, so dass jeder einen Input geben konnte. Ich bin gespannt, wie und welche gemeinsame Lösungsstrategien wir heute entwickeln werden.«* (Teilnehmerin aus Deutschland).

Die 1.605 sehr heterogen zusammengesetzten Bürger beteiligten sich fast ohne Ausnahme sehr aktiv an den Diskussionen. Viele bezeichneten im Anschluss die Europäische Bürgerkonferenz als Initialzündung zur persönlichen Beschäftigung mit Themen der Europäischen Union: *»Anfangs war die EU nicht so wichtig für mich, aber diese Konferenz hat mich veranlasst, ernsthaft über ihren Zweck und ihre Rolle nachzudenken. Ich kann es kaum erwarten, morgen die Ideencluster zu Empfehlungen weiterzuentwickeln.«* (dänischer Teilnehmer)

Neben dem ertragreichen Austausch zu Themen, über die sie in dieser Form noch nie diskutiert haben, mit Menschen, mit denen sie sonst nie zusammenkämen, schätzten die Bürger besonders die aktive Teilnahme von politischen Entscheidungsträgern, mit denen sie ihre Empfehlungen diskutieren konnten. Eine Teilnehmerin aus Großbritannien brachte es auf den Punkt: *»I became interested in politics when politics became interested in me.«*

Ein zweites Ziel bestand darin, *Öffentlichkeit zu schaffen*. Über die Europäischen Bürgerkonferenzen wurde in mehr als 1.200 Medienbeiträgen (Print, TV, Radio, Internet, Blogs) berichtet. Regionale und lokale Berichterstattung dominierten dabei. Außer jeweils in einem großen Artikel in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* und in der *Süddeutschen Zeitung* fand die deutsche Bürgerkonferenz beispielsweise ausschließlich in nicht-überregionalen Printmedien ausführlichere Erwähnung. Diese ausführlicheren Berichte erzählten überwiegend die Geschichte eines Teilnehmers aus der jeweiligen Region bzw. dem jeweiligen Erscheinungsort des Mediums. Dies bestätigt zwei alte journalistische Weisheiten: »All news is local« und: gute Geschichten müssen personalisiert sein. Beides gilt insbesondere für den EU-Kontext. Die oftmals beklagte »Bürgerferne«, die vermeintlich abstrakten, intransparenten Vorgänge »in Brüssel« machen die Berichterstattung über die EU uninteressant – mit Ausnahme jenes »Brussels-Bashing«, das nicht nur im Boulevard stattfindet. Das Bild ändert sich, wenn ein Bürger »wie Du und ich« nach Brüssel fährt, um seine Sorgen und Empfehlungen zu artikulieren. Diese »lokalisierte« Berichterstattung über die EU ist aber keineswegs mit journalistischer Begeisterung für die EU gleichzusetzen. Schlagzeilen wie »Das Monster begreifen lernen« (Süddeutsche Zeitung vom 27.02.2007) machen deutlich, dass die Berichterstattung über die Europäischen Bürgerkonferenzen nicht mit dem Schüren eines EU-Enthusiasmus gleichzusetzen ist. Und das widerspricht auch nicht den Zielen der Europäischen Bürgerkonferenzen. Denn diese wollen die kritische und konstruktive Auseinandersetzung mit der Europäischen Union fördern, sie sind nicht als »EU-Bekehrungsmessen« zu verstehen!

Ohne an dieser Stelle einen Exkurs über das Thema Öffentlichkeiten (public spheres) führen zu können, sei darauf hingewiesen, dass es in den Europäischen Bürgerkonferenzen nicht um die Förderung einer »supranationalen europäischen Öffentlichkeit« geht. Die Bürgerkonferenzen würdigen durch die verschiedenen Stufen des EU-weiten Meinungsbildungsprozesses, auf denen nationale, regionale und lokale Diskurse eine wichtige Rolle spielen, die Realitäten des Mehrebenensystems sowohl in Governance-Fragen als auch in Identitätsfragen, indem sie den Konsultationsprozess auf alle Ebenen tragen und die Debatten auf den verschiedenen Ebenen miteinander verknüpfen. Und zwar, um die Europäische Integration voranzubringen. Im Sinne von Habermas, für den eine funktionierende »europäische Öffentlichkeit« nicht als höhere (supranationale) Kommunikations-ebene zu verstehen ist, sondern als eine »Transnationalisierung der bestehenden nationalen Öffentlichkeiten« (Habermas 2008, 190f.).

Bei den Europäischen Bürgerkonferenzen beschäftigen sich die Bürger in allen Mitgliedstaaten mit derselben Ausgangsfrage, treten währenddessen mit Bürgern in anderen Mitgliedstaaten in Austausch und werden dabei mit Perspektiven und Fragen aus anderen Mitgliedstaaten konfrontiert. Das Ganze wird schließlich auf regionaler und kommunaler Ebene in den Follow-Ups weitergeführt, konkretisiert und vertieft. Die Tatsache, dass letztendlich 15 gemeinsame programmatische Leitsätze im Sinne von geteilten, diskursiven Ergebnissen – die mehr sind als individuelle

Nutzenkalküle – dabei heraus kamen, stimmt den Verfasser optimistisch, was eine weitere Vertiefung und auch Erweiterung der Europäischen Union angeht.

Ein drittes Ziel bestand darin, *wirksame Impulse zu geben*. Die »Europäische Bürgererklärung« liefert konkrete und handlungsorientierte Empfehlungen, die im Konsens zwischen Bürgern aller Mitgliedstaaten erarbeitet wurden. Ein deutscher Teilnehmer fasst es selbstbewusst zusammen: »Ein detaillierteres Bild über die politischen Prioritäten der Bürger bekommen die Politiker so schnell nicht mehr.«

Die teilnehmenden Politiker schätzten den Input, viele Europaabgeordnete versprachen, die Empfehlungen als »Hausaufgaben« mit ins Europäische Parlament zu nehmen. Jean-Luc Dehaene (EVP-ED), ehemaliger belgischer Premierminister und Vizepräsident des Europäischen Konvents, heute stellvertretender Vorsitzender des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments, sieht in den Bürgerkonferenzen ein geeignetes Instrument, den Bürgern eine Stimme zu geben: »It is a milestone in the way we can link Europe with the people [...]. This is the first time a way was found to give a voice to citizens.« Die britische Vize-Präsidentin des Europäischen Parlaments Diana Wallis (ALDE) unterstreicht die Notwendigkeit von Impulsen der Bürger an die Politik und sieht die Europäischen Bürgerkonferenzen als geeignete Plattform: »European policy-makers need citizens as partners in a two-way dialogue, and that is exactly what ECC [European Citizens' Consultations] provides on a large and ambitious scale.« Die ehemalige EU Kommissarin Margot Wallström (Schweden) ist sich gar sicher, dass die Bürgerkonferenzen zu einer besseren Politik führen werden: »My maybe naïve, but firm, conviction is that ECC will help the European Union to make better decisions, better anchored with citizens.«

Die positiven Rückmeldungen der teilnehmenden Bürger und Politiker zeigen, dass es dem Projekt offenbar gelungen ist, Impulse für EU-Politik zu geben. Die monumentale Dimension (27 parallele nationale Konferenzen), die wahrhaft »europäische Atmosphäre« (27 Nationalitäten, 23 Sprachen beim Bürgergipfel) und der offene, direkte Dialog mit den politischen Spitzen der Europäischen Union – all das hat, das wurde auf dem Bürgergipfel in Brüssel besonders deutlich, Bürger und Politiker gleichermaßen beeindruckt und begeistert. Diese Dialogbegeisterung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich letztlich um Momentaufnahmen handelt. Die Bürger geben Impulse, die Politiker versprechen, diese aufzunehmen. Das sagt jedoch noch nichts über die *Wirksamkeit* jener Impulse aus. Diese wäre, vor dem Hintergrund, dass es sich um politische Handlungsempfehlungen handelt, am Grad der konkreten Umsetzung der Empfehlungen in politischen Maßnahmen zu messen. Das Projekt kann auf die naheliegendste Frage der Bürger, »Und was passiert nun mit unseren Empfehlungen?«, keine befriedigende Antwort geben. Denn die Europäischen Bürgerkonferenzen sind ein Konsultationsinstrument, das außerhalb des formalen politischen Prozesses angewendet wird. Sie sind auch etwas völlig Anderes als das »Bürgerbegehren«, das durch den Vertrag von Lissabon eingeführt wurde und den Unionsbürgern die Möglichkeit gibt, auf die Behandlung bestimmter Fragen durch die Europäische Kommission hinzuwirken.

Das Instrument Europäischer Bürgerkonferenzen bringt neue Chancen mit sich, ihm sind aber auch Grenzen gesetzt. Die Europäischen Bürgerkonferenzen haben

gezeigt, dass sich eine demographisch und sozio-ökonomisch breit gefächerte große Gruppe von Unionsbürgern für die Debatte über die Europäische Union aktivieren, ja begeistern lässt. Die rege Teilnahme in allen 27 Mitgliedstaaten, die engagierte Diskussion untereinander und mit den Politikern und die erfolgreiche Erarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen zeigen das Potential der Beteiligung an der Europäischen Union und ihrer Gestaltung. Die Europäischen Bürgerkonferenzen beweisen, dass die Bürger nicht »europamüde« sind, oder dass sie zumindest mit dem geeigneten Instrument rasch aus einer solchen Müdigkeit geweckt werden können. Das Instrument ist geeignet, um das Interesse an EU-Politik zu stärken. Die Europäischen Bürgerkonferenzen sind ein tragfähiges Instrument für den ergebnisorientierten Dialog zwischen der europäischen Politik und ihren Bürgern. Dies ließe sich beispielsweise in der Frühphase von Politikformulierung nutzen. Die Bürgerkonferenzen können als dynamischer und langfristiger Prozess Anhaltspunkte geben für die Sorgen, Meinungen und Empfehlungen der Bürger – und so eine komplexe Landkarte EU-weiter informierter Meinung zu bestimmten Politikthemen aufzeigen.

Sicherlich ist die Repräsentativität dieser Landkarte zu hinterfragen. Bei 500 Millionen Unionsbürgern bleibt eine Gruppe von 1.605 Teilnehmern – unabhängig von ihrer demographischen und sozio-ökonomischen Heterogenität – extrem klein und damit unrepräsentativ. Deshalb ist es besonders wichtig für den Projekterfolg, dass die Bürger über ihre Teilnahme hinaus als Multiplikatoren wirken und ihr Wissen und ihre Erfahrungen weitergeben – in Familien, Freundeskreisen und Schulen, an den Arbeitsplätzen etc. Die Phase V (Regionale follow-ups) war ein Versuch, die Ergebnisse weiter in die Breite zu tragen.

Offen bleibt also die Nachhaltigkeit des Erfolgs. Es wird zu analysieren sein, inwieweit die »Initialzündung« für das EU-Politikinteresse und den Gestaltungswillen der Teilnehmer weiterträgt. Hier kann der unklare tatsächliche Ergebnistransfer in die Politik ausgesprochen demotivierend wirken. Die Effekte des Projekts könnten in diesem Kontext im ungünstigsten Fall zum Strohfeuer verkommen. Aber das vielzitierte vermeintliche Kernübel der Europäischen Union – die Indifferenz ihrer Bürger – haben die Europäischen Bürgerkonferenzen eindrucksvoll widerlegt. Darauf gilt es aufzubauen.

4. Fazit: Europamüdigkeit ist ein Vorwand und Bürgerbeteiligung ist kein Selbstzweck

Die Europäischen Bürgerkonferenzen haben die Teilnehmer zur politischen Debatte über die Europäische Union motiviert. Ob trotz oder wegen eines vermeintlichen Demokratiedefizits der Europäischen Union sei an dieser Stelle dahingestellt. Die Rückmeldungen der Teilnehmer lassen erhoffen, dass sich ihr europapolitisches Interesse festigt. Die vielzitierte »Europamüdigkeit« erscheint vor diesem Hintergrund als Vorwand derjenigen Politiker, Wissenschaftler, Journalisten und Stammtischwortführer, die den Dialog mit den »einfachen Bürgern« über die Europäische Union nicht suchen können (dürfen?) oder wollen.

Die Beteiligung an einem Konsultationsprozess allein stellt aber keine Stärkung einer lebendigen Demokratie in der Europäischen Union dar. Die beinahe deckungsgleich positiven Rückmeldungen von Bürgern und Politikern zu den Bürgerkonferenzen provozieren auch Nachfragen. Scheint hier doch ein wesentliches Element der demokratischen politischen Kultur zu fehlen: Der Streit gegensätzlicher Meinungen. Eine regelmäßige Durchführung Europäischer Bürgerkonferenzen allein würde die demokratische Legitimation der Europäischen Union nicht stärken. Erst wenn die durch Bürger beratenen politischen Entscheidungsträger die Empfehlungen in verschiedene Handlungsalternativen umsetzen, die dann bei Wahlen angeboten werden, führt die Debatte der Bürger zum konstruktiven politischen Wettbewerb der Ideen zur Gestaltung der Europäischen Union. Die Europäischen Bürgerkonferenzen sind ein komplexer Abstimmungsprozess, der von Debatten gekennzeichnet ist, an deren Ende aber der Konsens der Bürger steht. Entsprechend überrascht es nicht, dass die teilnehmenden Politiker parteiübergreifend die Konsens-Empfehlungen kritiklos dankend annehmen.

Die Bürgerkonferenzen zeigen, dass die Unionsbürger an der Europäischen Union und an einer Debatte über ihre Gestaltung interessiert sind. Dieser Ball ist von den Politikern – aber auch und ganz besondere von den Medien – aufzunehmen. Partizipation allein reicht nicht aus. Es ist *Politisierung* notwendig. Und ein echter Wahlkampf der Akteure und Konzepte. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament gehören die Personen auf die Plakate, die tatsächlich zur Wahl stehen. Mit Slogans zu Themen, die tatsächlich die EU betreffen, die tatsächlich für »Regen oder Sonne« aus Brüssel stehen. Die Erfahrungen aus den Europäischen Bürgerkonferenzen stimmen zuversichtlich, dass sich die Unionsbürger an solchen Wahlen rege beteiligen werden.

Mit Blick auf die EU-Reflexionsgruppe erscheint das Instrument der Europäischen Bürgerkonferenzen geeignet, den Bericht der Reflexionsgruppe in die Breite zu tragen, die Umsetzbarkeit der Handlungsempfehlungen in der Praxis zu prüfen und vor allem die Impulse der Bürger für das »Europa der Bürger« abzuholen. Der Entstehungs- und Arbeitsprozess der EU-Reflexionsgruppe war für die Unionsbürger völlig intransparent. Der Transfer und die Debatte der Ergebnisse der Reflexionsgruppe im Rahmen von öffentlichen Bürgerkonferenzen auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene können auch dazu beitragen, die Legitimation der EU-Reflexionsgruppe sozusagen ex post zu erhöhen.

Literatur

Habermas, Jürgen 2008: Ach, Europa, München.

Anhang: Die »Europäische Bürgererklärung«

In Klammern sind jeweils die Anzahl der Stimmen für jede Empfehlung angegeben. Jeder der 1.605 Bürger, die an den 27 nationalen Bürgerkonferenzen teilnahmen, hatte bis zu 15 Stimmen zur Verfügung, die jedoch nicht kumuliert werden durften.

1 (419) The EU should aim to reduce global warming and phase-out fossil fuels by promoting renewable energy from water, solar, wind, hydrogen, waste and residues from industry. Member States should cooperate and develop energy sources on the basis of both national and regional conditions. This includes decentralised energy production, energy self-sufficient regions and communities and by using economic instruments and incentives for internationally coordinated research.

Climate change is happening faster than expected. The EU is also too dependent on its neighbours for energy. In order to tackle the problem, to generate economic benefits and look after future generations, renewed focus, investment and global leadership are required of the EU. It is possible. Therefore it must be done.

2 (339) The EU should intensify its efforts towards establishing of a common health care system, based on know-how from the countries with the most effective systems. Together with Member States it should implement an equal basic standard of healthcare for each EU citizen. There should be centralised oversight of provisions and standards. An independent mechanism for EU wide recognition of qualifications for medical and health care professionals should be developed and implemented.

All European citizens should have the same right to decent healthcare and services. Patients should be able to receive treatment in case of illness wherever they are in the EU. European-level research and databases are vital and exchanging best practice could improve the health system across Europe.

3 (333) The EU should create the same working conditions and rules for all EU citizens based on a harmonised Labour Code, harmonising working conditions for employees, right and obligations for employers. This code should include the right to decent salaries and working hours, and it should include the principle of equal pay for equal work between men and women as well as workers from other EU Member States.

This recommendation is important because it addresses significant differences in standards between Member States, will lead to improvements in living standards and bring wide-reaching economic benefits to employees and their families. It will keep companies in the EU, while allowing workers to enjoy free movement within the EU labour market and protecting them from abuses.

4 (306) The EU should harmonise European educational and vocational systems by introducing common criteria and standards for the different educational levels which are recognised in all Member States. This should include a facilitation of pupil and student mobility within Europe, uniform admissions procedures, examinations and evaluations.

Simplifying education and vocational systems will make it easier for EU citizens to access them. It will increase the global competitive advantage of European workers and make them more flexi-

ble in adapting to economic change. It will enable Europeans to exercise the right to free movement and provide excellent opportunities to exchange ideas, knowledge and good practice.

5 (305) The EU should create incentives to prevent production entities from moving to countries with lower wages. The EU should sanction all companies that have benefited from EU financing and subsidies and which relocate outside the European Union. It should do this by demanding the reimbursement of public subsidies given to these companies and introducing taxes that would finance social plans.

Against the background of increasing unemployment, Europe should fight against unfair competition on the employment market and workers in the EU would then have a greater chance to keep their jobs. Incentives could attract more companies and more entrepreneurs to the EU and making them feel jointly responsible for the well-being of all EU citizens is important.

6 (300) The EU should ensure that agriculture does not have adverse effects on health and environment and promote food self-sufficiency. This would include the promotion of sustainable agricultural practices such as organic farming, local food production, reduced fertiliser and pesticide use. GMOs should be banned except for medicinal purposes.

Healthy agriculture for healthy food is important because health is everything we have. The soil needs to be protected in order to produce food for future generations. The protection of natural resources is important if agriculture is to play its part in the economy, and to avoid Europe being dependent on unreliable partners for vital foods.

7 (296) The European Commission must propose legislation that would combat social inequalities, and create conditions for a convergence of social insurance and welfare systems in all member states. This would cover salaries and pensions, and would establish «floors» and «ceilings» for social benefits. The EU should create a mechanism to monitor member states' social policies and, if needed, should issue binding recommendations for member states to ensure that the EU moves closer to a common EU social system.

Some countries in the EU are not providing for peoples' basic needs and this needs to be addressed. There is also a need to avoid unfair competition between Member States. Eliminating social inequalities will help to avoid social unrest and prevent a brain-drain from poorer to richer countries. Europe also urgently needs to tackle the aging of its population.

8 (296) The EU should facilitate an accelerated flow of secure information required in the prevention and detection of crime across member states (e.g. drug trafficking and human trafficking and paedophilia). Activities should include increased funding for, and better utilisation of, new integrated technology, closer cooperation between national police officers.

International crime is a growing problem, and criminals are taking advantage of the right to free movement within the EU and gaps in the information shared between police forces. Criminals are always one step ahead of law-enforcers and closer cooperation is needed to keep up with them. No one country can deal with this on its own.

9 (294) The EU should increase the transparency and accountability of politicians and civil servants. This could be done through the development of a common code of conduct for public ser-

vants, requiring the disclosure of personal assets and the criminal record of those who work in European and national institutions, reducing the legal immunity of policy makers and introducing legislation on lobbying at national and European level. A Commissioner for Ethics or a European Integrity Ombudsman could be responsible for these actions.

Citizens need to be able to have confidence in their elected officials and civil servants. It is not just a matter of them complying with the law – they must also behave in a way that is acceptable – and citizens have a right to know more about their politicians, civil servants and the role played by lobbyists in the policy making process. It is important to provide this information in the most user-friendly way.

10 (278) The EU should regulate financial markets (actors and products), oversee financial flows of commercial banks operating in the EU and ensure the stability of these flows. It should control this regulation via a European central financial supervisory body or give more power for this to the European Central Bank. It should introduce common terms and conditions in order to ensure the security of private savings and the operational capacity of commercial banks.

This recommendation is important because of the need to combat bad practices of the type which have led to the current financial and economic crisis. This crisis is an opportunity to change the system and this needs to be done across Europe, to reduce differences between European countries' approaches. This is particularly to help avoid future 'boom and bust' cycles.

11 (257) The EU should invest more in the quality of all levels of education. Minimum norms are needed for attractive, affordable, interesting education of a high quality, with a focus on diversity and innovation in education. This could include countering illiteracy (by at least 20% by 2020), the early learning of a European language, help for school drop-outs, improvement of the technical equipment in schools and the exchange of best practice among EU Member States.

Better education is vital to improve people's lives. Minimum standards would make it easier for citizens to exercise their right to live and work anywhere in the EU, and a level playing field is crucial to ensure equal opportunities everywhere, and prevent social exclusion. There is a need to invest in workers for the sake of the economy. The future will be decided by today's students.

12 (247) The EU should strengthen consumer protection policies, including for ecommerce. It should do this through measures such as systematic controls of such things as food and pharmaceuticals and imports from outside the EU. There should be stringent labelling which facilitate comparisons between products and commodities. The process of complaints and suggestions should be accelerated. A central control agency which can issue sanctions should also be established.

Safeguarding European citizens' health and to enabling them to make informed consumer decisions is essential. Consumers are vulnerable without national and EU authorities providing protection and controlling rogue companies. It is particularly important to keep up with technological change and not to 'miss the boat' on e-commerce.

13 (242) For the purposes of disease prevention and the reduction of health risks, the EU should encourage Member States to place greater emphasis on health promotion. Funds should be earmarked for compulsory examination of the whole population, in accordance with the principle

»prevention is less expensive than treatment«. The EU should develop global disease prevention campaigns, particularly for HIV, diabetes, obesity and cardiovascular diseases.

European citizens should be able to enjoy a good quality of life for as long as possible as they get older. The vision of prevention being better than cure is shared by a great majority of the population. There is great concern about the risks of viruses crossing borders because of increased mobility. This recommendation will help focus on research in the health field and empower patients to make appropriate decisions in relation to their own health.

14 (233) The EU should increase social protection for vulnerable members of society in all phases of life, such as elderly people, the disabled or poorer members of society, homeless and unemployed, as well as carers. It should rate countries' spending of GDP and impose enforceable targets for member states in the fight against poverty. These measures should be given particular attention in times of economic recession.

This is urgent because of the impact of the economic crisis on jobs and to prevent social unrest at such a difficult time. Solidarity between social groups is also important and people have a fundamental right to live in dignity. It is necessary to ensure that those who cannot afford to pay for social services are helped to do so. We need to think about a better future.

15 (226) In order to deal more effectively with illegal immigration, the EU should take on overall strategic and financial responsibility for the strengthening of external border controls, including the faster processing of cases and standardisation of treatment of people in transit. The EU should take measures to avoid countries on its external borders becoming over-burdened by an influx of migrants. The EU member states must ensure that illegal immigrants are not offered jobs in the grey economy.

The burden on countries most affected by illegal immigration, especially border countries, needs to be shared, since neither small nor large countries can deal effectively with the problem. The treatment of illegal migrants needs to be addressed, particularly to avoid the risk that they end up in ghettos or are the subject of racist attacks. The grey economy also hurts wages and jobs in the real economy. It is necessary to act now to avoid greater problems in the future.

Online unter: http://www.europaeische-buergerkonferenzen.eu/de/files/ECC2009_Final_Report_ECS_final_version.pdf (22.04.2010).