

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

# MEHR BÜRGER- BETEILIGUNG IN DER EU

Wie kann die partizipative Demokratie auf EU-Ebene verbessert werden?

**Julian Plottka**  
Oktober 2020



Die Bürger\_innen müssen ein echtes Recht zur Agenda-Setzung erhalten: Sie sollten Einfluss auf die Strategische Agenda des Europäischen Rates haben und die Europäische Bürgerinitiative sollte eine direkte Rechtsfolge auslösen.



Die partizipative Demokratie auf EU-Ebene muss vereinfacht werden: Konsultationsinstrumente sollten gezielter eingesetzt werden, Ergebnisse sollten für die Bürger\_innen besser nachvollziehbar werden und die Internetseite *Ihre Meinung zählt* sollte zentraler Zugang zu allen Instrumenten der partizipativen Demokratie bieten.



Die EU-Rechtsetzung muss transparenter werden: Ein integriertes System von Transparenzregistern auf nationaler und EU-Ebene sollte auch alle Verhandlungsführer\_innen im Ratssystem erfassen.



## 1 EINLEITUNG

Eine zunehmende Nutzung der Europäischen Bürgerinitiative (Plottka 2019), Bürgerdialoge, die in ganz Europa veranstaltet werden (Candeau 2018), sowie zwei europapolitische Referenden in den Niederlanden (van der Brug/van der Meer/van der Pas 2018) und Ungarn (Gessler 2017) im Jahr 2016 zeigen, dass Instrumenten direkter Bürgerbeteiligung eine wachsende Bedeutung in Europa zukommt. Spätestens mit der Debatte über die Konferenz zur Zukunft Europas hat die Forderung nach einer Ausweitung der Bürgerbeteiligung den politischen Mainstream erreicht.

Drei Faktoren erklären diesen Trend: (1) Der französische Präsident Emmanuel Macron drängt auf Bürgerdialoge (Financial Times 2019), um einen neuen Transmissionsriemen zu schaffen, der das zerfallene französische Parteiensystem ersetzt. (2) Die Befürworter\_innen direkter Demokratie bewerben neue Formen der Bürgerbeteiligung als Alternative zur repräsentativen Demokratie. (3) Europaskeptiker\_innen, die ihrer dünnen Ideologie des Populismus folgen (Mudde 2004), spielen Bürger\_innen und Politiker\_innen in der Hoffnung gegeneinander aus, die direkte Demokratie möge der europäischen Integration ein Ende bereiten.

Aufgrund dieser aktuellen Entwicklungen werden Empfehlungen zur Stärkung der Demokratie auf EU-Ebene, die das Thema Bürgerbeteiligung außer Acht lassen, kaum breite Beachtung finden. Angesichts der zunehmenden Polarisierung europapolitischer Debatten und des Aufstiegs von Populist\_innen in Europa könnte der Zeitpunkt zur Stärkung direkter Beteiligungsformen ungünstiger nicht sein. Eine zu umfassende Reform könnte eine weitere Destabilisierung der politischen Systeme in Europa mit sich bringen, da Bürger\_innen, Politiker\_innen, Zivilgesellschaft und Interessenvertreter\_innen gleichermaßen erst den Umgang mit den neuen Instrumenten erlernen müssen. Genauso unklug ist es jedoch, politische Unruhen in Europa als Vorwand gegen weitere Reformen zu nutzen. Wenn die im Laufe der letzten 20 Jahre erzielten Fortschritte ins Stocken geraten, werden mehr Bürger\_innen Populist\_innen unterstützen und die Einführung der direkten Demokratie fordern. Aus diesem Grund wird in diesem Papier für einen schrittweisen Ausbau der partizipativen Demokratie auf EU-Ebene plädiert, um so den erforderlichen Lernprozess zu erleichtern.

Partizipative Demokratie, definiert als die Beteiligung von Interessengruppen, der organisierten Zivilgesellschaft und einzelner Bürger\_innen an Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene,<sup>1</sup> sollte die **repräsentative Demokratie ergänzen und unterstützen, sie aber nicht ersetzen**. Partizipative Demokratie stärkt die Input-Legitimation, da sie ein zusätzlicher Kanal ist, über den Bürger\_innen politische Forderungen artikulieren können und der die transnationale Meinungsbildung erleichtert. Da partizipative Demokratie ge-

nutzt werden kann, um EU-Entscheidungsträger\_innen politisch zur Verantwortung zu ziehen und sie zu mehr Responsivität zu zwingen, trägt sie dazu bei, Wahlalternativen sichtbarer zu machen. Überdies stärkt partizipative Demokratie die europäischen Öffentlichkeiten.

Mit Blick auf die Erreichung dieser Ziele erörtert das vorliegende Papier den Reformbedarf in fünf Bereichen der partizipativen Demokratie. Thematisiert werden (A) die unzureichende Beteiligung von Bürger\_innen und organisierter Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene, (B) Hürden, die eine breite Beteiligung verhindern, (C) der Top-down-Charakter der partizipativen Demokratie und (D) das Fehlen einer direkten Wirkung. Abschließend wird argumentiert (E), dass die EU ihre Rolle als demokratische Vorreiterin beibehalten sollte. Auf der Grundlage der Analyse werden fünf Reformansätze identifiziert und zehn konkrete Empfehlungen zur Stärkung der partizipativen Demokratie gegeben. Die vorgeschlagenen Empfehlungen stammen aus der Studie *Enhancing the Democratic Legitimacy of the European Union* (Müller/Plottka 2020), die weitere Reformempfehlungen präsentiert und eine vertiefte Analyse des Reformbedarfs liefert.

## 2 REFORMBEDARF

Seit der Veröffentlichung des Weißbuch »Europäisches Regieren« (Europäische Kommission 2001) haben das Europäische Parlament und die Kommission mit Unterstützung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Bereitschaft zur Reform der Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene gezeigt, um Interessengruppen, die organisierte Zivilgesellschaft und einzelne Bürger\_innen stärker einzubeziehen (Gerstenmeyer/Plottka 2018). Währenddessen hat sich der Rat der EU diesen Reformen weitestgehend verschlossen. Mehr Transparenz und eine Stärkung der Rechenschaftspflicht der repräsentativen EU-Organe durch die Schaffung einer dritten Säule der demokratischen Legitimation, erfordert deshalb keine grundlegende Umgestaltung des politischen Systems der EU. Vielmehr sind weitere Anstrengungen zur Fortführung des eingeschlagenen Reformkurses erforderlich. Um ihre Position als demokratischer Trendsetter zu erhalten, muss die EU eine Reihe konkreter Reformnotwendigkeiten angehen.

### A) UNZUREICHENDE EINBEZIEHUNG VON BÜRGER\_INNEN UND ZIVILGESELLSCHAFT AUF NATIONALER EBENE

Die Instrumente partizipativer Demokratie auf EU-Ebene leiden weiterhin unter einer unzureichenden Beteiligung von Bürger\_innen und Interessengruppen, besonders jenen auf nationaler Ebene. 2016 war einem Drittel aller EU-Bürger\_innen die EBI unbekannt (Gerstenmeyer/Klein/Plottka/Tittel 2018: 88). Mangelnde Bemühungen zur Bekanntmachung von Beteiligungsmöglichkeiten sind ein Teil des Problems. Der Europäische Rechnungshof hat in einer Analyse von Konsultationsverfahren auf EU-Ebene einen Zusammenhang festgestellt zwischen der Anzahl eingereicherter Antworten

<sup>1</sup> Partizipative Demokratie unterscheidet sich von direkter Demokratie dadurch, dass die Bürger\_innen zwar unmittelbar an den Entscheidungsprozessen partizipieren können, aber Referenden nicht das bestehende System der *checks and balances* außer Kraft setzen.

und der Zahl von Wegen, über die die Konsultationsverfahren beworben wurden (Europäischer Rechnungshof 2019: 26f.).

Mit Blick auf die Diversität der sich beteiligenden Interessenvertreter\_innen sind die Forschungsergebnisse ambivalent: Bunea (2017: 65) beobachtet beispielsweise eine zunehmende Vielfalt von Akteuren. Garben (2018: 234) betont andererseits, dass weiterhin die »üblichen Verdächtigen« dominieren. Er und andere Autor\_innen finden zu unterschiedlichen Graden, dass Vertreter\_innen wirtschaftlicher Interessen immer noch besseren Zugang zu den EU-Institutionen haben. Auch die Treffen der seit 2019 amtierenden Kommissionsmitglieder mit Interessenvertreter\_innen bestätigen dieses Muster: Die Vielfalt nimmt zu, aber die meisten Gesprächspartner\_innen vertreten immer noch Unternehmensinteressen (Kergueno 2020). Eine ausgeglichene Konsultation unterschiedlicher Interessen bleibt eine große Herausforderung, die teilweise erleichtert wird, wenn Konsultationen hochaktuelle Themen behandeln (Røed/Wøien Hansen 2018). In diesen Fällen ist die Beteiligung breiter gefächert als im Falle von Konsultationen zu technischen Fragen (Beyers/Arras 2019).

In Bezug auf die territoriale Repräsentation steht die partizipative Demokratie auf EU-Ebene vor einer doppelten Herausforderung: Erstens weisen Dür und Mateo (2012) darauf hin, dass Ressourcen ein entscheidender Faktor dafür sind, ob Akteure auf nationaler Ebene Zugang zu europäischen Entscheidungsprozessen haben. Zweitens sind die Konsultationsteilnehmenden ungleich in den Mitgliedstaaten verteilt. Gemessen an der Zahl der Antworten pro 100.000 Bürger\_innen, beteiligen sich deutschsprachige Länder am stärksten (Europäischer Rechnungshof 2019: 28). In einigen Mitgliedstaaten ist zudem die Zivilgesellschaft schwächer als in anderen (Pleines 2011) oder ihre Arbeit wird durch autoritäre Tendenzen zunehmend behindert (Najmowicz 2019).<sup>2</sup> Die Gewährleistung einer gleichberechtigten Beteiligung von Bürger\_innen, organisierter Zivilgesellschaft und Interessengruppen aus allen Mitgliedstaaten ist eine Herausforderung von wachsender Bedeutung.

Wie Untersuchungen zu den Absichten, eine EBI zu nutzen, zeigen, ist auch die Bürgerbeteiligung unausgewogen. Kandyla und Gherghina (2018) kommen zu dem Schluss, dass die EBI für politisch gebildete Bürger\_innen, die sich mit der Komplexität der EU-Politik auskennen, attraktiver ist als für Bürger\_innen, denen dieses Vorwissen fehlt. Dass die Teilnahme an Europäischen Bürgerinitiativen sozialstrukturell genauso verzerrt ist wie die Beteiligung an den Europawahlen (Kaeding/Haußner 2020), zeigt, dass partizipative Demokratie keine Kompensation für eine niedrige Wahlbeteiligung darstellt (Merkel 2011). Sie entspricht jedoch veränderten Erwartungen, die ein Teil der Bürger\_innen an die Mög-

lichkeiten politischer Beteiligung hat. Um die Inklusivität der EU-Politik weiter zu erhöhen, muss die Partizipation unter sozialstrukturellen Gesichtspunkten diverser werden. Auch die Interessen von Bürger\_innen, die nicht an Wahlen teilnehmen und in der Zivilgesellschaft unterrepräsentiert sind, müssen in der partizipativen Demokratie gehört werden.

## B) HÜRDEN VERHINDERN EINE BREITE BETEILIGUNG

Angesichts der 24 Amtssprachen in der EU stellt die mangelnde Beherrschung der englischen Sprache nach wie vor eine entscheidende Hürde dar, die politische Partizipation verhindert. Eine Übersetzung von Dokumenten in alle Amtssprachen ist nur für die Konsultationsverfahren vorgesehen, die die Prioritäten des Arbeitsprogramms der Kommission betreffen. Für alle anderen Konsultationsverfahren wird die Übersetzung in die drei Arbeitssprachen als ausreichend erachtet (Europäische Kommission 2017a: 68). So wurden im Jahr 2018 nur 70 Prozent aller öffentlichen Konsultationen in alle Amtssprachen übersetzt (Europäische Kommission 2019a: 3). Zudem war die Europäische Kommission bis Ende 2019 nicht verpflichtet, registrierte EBI zu übersetzen (Art. 4 (4) der Verordnung (EU) 2019/788).

Die verwirrende Vielfalt an Beteiligungsinstrumenten entlang des gesamten politischen Prozesses – von der Initiative der Kommission bis zur Evaluierung geltenden Rechts – ist eine weitere Hürde, die Beteiligung verhindert. In der ersten Phase des politischen Prozesses kann Feedback zu einem »Fahrplan« oder einer »Folgenabschätzung in der Anfangsphase« geben werden. In der zweiten Phase führt die Kommission öffentliche Online-Konsultationen für Bewertungen, Eignungsprüfungen, Grünbücher, Initiativen mit Folgenabschätzungen und optional für Mitteilungen der Kommission durch. Bei anderen Gesetzgebungsvorschlägen erhalten Interessenvertreter\_innen ebenfalls die Möglichkeit, Eingaben zu machen (Europäische Kommission 2017b: 437–449). In der dritten Phase finden Konsultationen zu Entwürfen von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten statt. In der vierten Phase haben die Bürger\_innen die Möglichkeit, auf der Internetseite *Lighten the load* Empfehlungen abzugeben, um das EU-Recht effektiver und effizienter zu gestalten (Europäische Kommission 2017a: 71–72). Weitere Instrumente der Kommission zur Beteiligung von Bürger\_innen, Interessengruppen und der organisierten Zivilgesellschaft sind Bürgerdialoge, Komitologieausschüsse und Expertengruppen.

Darüber hinaus gibt es die EBI, das Recht, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten, und das Recht, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden. Selbst für Expert\_innen ist es schwierig zu verstehen, worin sich einige dieser Instrumente unterscheiden, worin ihr Mehrwert besteht und wo ein Engagement zielführend ist. Wenn für eine Initiative mehrere Konsultationsinstrumente eingesetzt werden, kommt es zu unnötigen Überschneidungen (Godwin/Akse/Lenoir 2017: 26). Daher müssen die Instrumente klar unterscheidbar (Renda 2015) und auf definierte Ziel-

<sup>2</sup> Die Gewährleistung der Rahmenbedingungen für eine funktionierende demokratische Zivilgesellschaft in allen Mitgliedstaaten ist eine neue Herausforderung und erfordert Antworten auf EU-Ebene. Aus Platzgründen wird das Thema in diesem Grundsatzpapier nicht behandelt.

gruppen zugeschnitten sein. Sie sollten sich entweder an Bürger\_innen oder an Interessengruppen und an die organisierte Zivilgesellschaft richten.

Binderkrantz, Blom-Hansen und Senninger (2020: 15) zeigen, dass öffentliche Konsultationsverfahren zur Einbeziehung eines breiteren Interessenspektrums führen als andere Konsultationsformate, wie beispielsweise Stakeholder-Konferenzen. Darüber hinaus stellt Quittkat (2011: 670) fest, dass die Beteiligung an Konsultationen von der Gestaltung des Fragebogens abhängt. Geschlossene Fragen erhöhen die Beteiligung, während offene Fragen höhere Anforderungen an die Bürger\_innen stellen. Andererseits wird kritisiert, dass geschlossene Fragen nur Gelegenheit zur Meinungsäußerung geben und es nicht erlauben, eigene Ausführungen einzureichen oder die eigene Meinung zu erläutern (Godwin/Akse/Lenoir 2017: 27). Aus diesem Grund ist es notwendig, die Ziele der einzelnen Konsultationsverfahren sowie die jeweilige Zielgruppe klar zu definieren und die Fragebögen entsprechend zu gestalten. Eine Verbesserung der Methodik ist auch für Veranstaltungen im Rahmen von Konsultationsprozessen erforderlich, die erheblichen Spielraum für eine bessere Moderation lassen. Alemanno (2018: 2) weist jedoch darauf hin, dass keines der derzeit verwendeten Instrumente für eine öffentliche Massenbeteiligung geeignet ist.

Um die Zugänglichkeit der laufenden Konsultationsverfahren der Kommission zu verbessern, bietet die Website *Ihre Meinung zählt* eine zentrale Plattform mit begrenzten Informationen und Links zu Internetseiten mit den laufenden Konsultationen und anderen Feedback-Mechanismen. Eine benutzerfreundliche Plattform, die einen Überblick über alle Instrumente der partizipativen Demokratie auf EU-Ebene gibt und die einzelnen Instrumente sowie ihre jeweiligen Zielgruppen verständlich erläutert, fehlt jedoch bisher (Europäischer Rechnungshof 2019: 26).

Mit Ausnahme der EBI gibt es weiterhin kein Instrument für die Bürger\_innen, sondern es bedarf der Unterstützung durch die organisierte Zivilgesellschaft. Die jüngste Reform der EBI-Verordnung hat zwar das Verfahren erheblich erleichtert (Plottka 2019), es bleibt jedoch aufwändig, während die rechtlichen Folgen erfolgreicher Initiativen weiterhin begrenzt sind. Weitere Reformen sind notwendig, die entweder auf eine Erleichterung des Verfahrens und eine Vereinfachung der Anforderungen an die Organisator\_innen abzielen oder eine automatische Rechtsfolge einführen, welche die aktuell hohen Anforderungen rechtfertigen würde.

### C) KONSULTATIONSINSTRUMENTE SIND HAUPTSÄCHLICH »TOP-DOWN« KONZIPIERT

Trotz der EBI, des Petitionsrechts, des Rechts, sich an die/den Bürgerbeauftragte\_n zu wenden, sowie der Internetseite *Lighten the load* folgen alle von der Kommission zur Bürgerbeteiligung eingesetzten Instrumente einem Top-down-Ansatz, bei dem die Bürger\_innen nur auf Fragen der Kommission antworten können. Während die Organisation einer

EBI erhebliche Ressourcen erfordert, die einzelne Bürger\_innen kaum aufbringen können, ist die Internetseite *Lighten the load* als Instrument zur Reduzierung einer vermeintlichen »Überregulierung« konzipiert. In nur wenigen ihrer mehr als 1.500 Bürgerdialoge (Europäische Kommission 2019b) experimentierte die Juncker-Kommission mit neuen methodischen Ansätzen, welche es den Bürger\_innen ermöglichen, die Themen der Veranstaltungen selbst zu bestimmen. Mithin existiert auf EU-Ebene derzeit kein einfaches Instrument der Bürgerbeteiligung, das es Bürger\_innen regelmäßig ermöglicht, neue Ideen vorzuschlagen.

Wenn das Europäische Parlament in Zukunft ein Initiativrecht erhält, könnte das Petitionsrecht zu einem solchen Instrument der Agenda-Setzung ausgebaut werden. Derzeit ist das Interesse der Bürger\_innen, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten, jedoch sehr begrenzt, während Internetseiten zur Organisation informeller Online-Petitionen, wie *change.org*, *openPetition* oder *Avaaz*, sowie Online-Petitionen an nationale Regierungen und Parlamente in einigen Ländern auf großes Interesse stoßen (Le Blanc 2020). Seit 2014 betreibt auch das Europäische Parlament eine Internetseite über die Petitionen online eingereicht werden können. In der Folge hat sich die Zahl der Petitionen in der neunten Wahlperiode des Europäischen Parlaments jedoch halbiert (Heezen/Marzacchi 2019). Vor diesem Hintergrund erscheint die Feststellung des Petitionsausschusses, dass »die technische Entwicklung des Portals fortgesetzt werden muss« (Europäisches Parlament 2019a), als eine massive Untertreibung des Problems.

Neben der fehlenden Möglichkeit, Themen auf die Agenda der europäischen Politik zu setzen, werden Konsultationsverfahren als suggestiv kritisiert. Insbesondere durch die Gestaltung von Fragebögen mit geschlossenen Fragen kann die Kommission die Ergebnisse in ihrem Sinne beeinflussen (Dawson 2016: 1220), ohne dass die Teilnehmenden die Möglichkeit haben, weitere relevante Aspekte zu thematisieren. Die Teilnehmenden können nur ihre Meinung äußern (Godwin/Akse/Lenoir 2017: 27), ohne die Hintergründe zu erläutern. Hier muss die Kommission deutlicher machen, mit welchen Konsultationen sie sich das Fachwissen der Interessengruppen zu Nutze machen möchte und welche drauf abzielen, einen Überblick über die Präferenzverteilung unter den Betroffenen zu erhalten. Für das Erreichen beider Ziele ist jedoch eine ausgewogenere Beteiligung an den Konsultationsverfahren notwendig. Um zu verhindern, dass eine nicht-repräsentative Beteiligung Informationen über die Präferenzverteilung völlig nutzlos macht, muss die Ausgestaltung von Konsultationsverfahren verbessert werden.

### D) INSTRUMENTE PARTIZIPATIVER DEMOKRATIE BLEIBEN FOLGENLOS

Die Auswertung von Konsultationen wird in einem zusammenfassenden Bericht veröffentlicht. Diese sind eher beschreibend, skizzieren die Konsultationsstrategie, charakterisieren die Teilnehmenden und fassen ihre Beiträge zusammen (Europäische Kommission 2017b: 433–436). Die Leitli-

nien zur besseren Rechtsetzung der Kommission bieten allerdings keine Anleitung zur Methodik der Auswertung (Chase/Schlosser 2015: 3). In der Praxis verwendet die Kommission häufig statistische Analysen, macht diese aber nicht transparent (Europäischer Rechnungshof 2019: 48). Die statistische Auswertung ist jedoch problematisch, da die Teilnehmergruppe nicht repräsentativ ist (Europäischer Rechnungshof 2019: 43). Eine Verbesserung der Konsultationsfragebögen würde auch eine bessere Analyse der Antworten ermöglichen und für Konsultationen, die auf Sachexpertise abzielen, ist dies ein sinnvoller Ansatz. Bei Konsultationen, die Informationen über Präferenzverteilungen erheben, sind die Ergebnisse jedoch nicht verwertbar, solange die Gruppe der Teilnehmenden nicht repräsentativ ist.

Nach Auswertung der Ergebnisse erwarten die Teilnehmenden eine Rückmeldung von den EU-Institutionen, wie die Konsultationsbeiträge Eingang in das weitere Entscheidungsverfahren finden. Das Fehlen dieser Rückkopplung zwischen dem Handeln der EU-Institutionen und den engagierten Bürger\_innen bleibt weiterhin der problematischste Aspekt der partizipativen Demokratie auf EU-Ebene. Die meisten zusammenfassenden Berichte sind nur auf Englisch verfügbar und werden nicht übersetzt (Europäischer Rechnungshof 2019: 46f.), was viele Bürger\_innen daran hindert, sie zu lesen. Wenn Konsultationen zu einem Legislativvorschlag führen, muss im Begründungsteil auf die Konsultationsergebnisse eingegangen werden. Dabei ist zu begründen, warum bestimmte Konsultationsbeiträge verworfen werden (Europäische Kommission 2017b: 433–436). Neben der Veröffentlichung der Begründung sieht die »bessere Rechtsetzung« keine Kommunikationsaktivitäten vor. Ähnliche Zurückhaltung zeigt die Kommission auch im Umgang mit der EBI. So hat der Europäische Gerichtshof in einem Fall die Entscheidung der Kommission, eine EBI nicht zu registrieren, für nichtig erklärt, da die Kommission es versäumt hatte, ihre Entscheidung zu begründen (Plottka 2017: 191). Die Beispiele machen deutlich, warum viele Konsultationsteilnehmenden der Auffassung sind »dass es der Kommission an Rechenschaftspflicht und Bürgernähe fehlt« (Europäischer Rechnungshof 2019: 52). Einerseits können die Bürger\_innen von den Entscheidungsträger\_innen erwarten, dass diese begründen, warum sie bestimmte Vorschläge und Eingaben nicht in Betracht ziehen, und diese Begründung auch offensiv kommunizieren. Wenn Eingaben der Bürger\_innen aufgegriffen werden, verpassen die Entscheidungsträger\_innen andererseits eine Gelegenheit zu zeigen, dass sie responsiv sind. Problematisch ist dabei die erhebliche Zeitspanne zwischen den Eingaben der Bürger\_innen und den Entscheidungen auf EU-Ebene. Im Fall der EBI können zwischen dem Sammeln von Unterschriften und der Veröffentlichung des Gesetzesvorschlags der Kommission Jahre vergehen. Daher müssen die Bürger\_innen in die Lage versetzt werden, das Follow-up zu ihren Eingaben, leicht zu verfolgen, und die Entscheidungsträger\_innen auf EU-Ebene müssen ihre Entscheidungen besser gegenüber den Bürger\_innen rechtfertigen.

Mit Ausnahme einzelner Fallstudien ist eine systematische Untersuchung des Einflusses partizipativer Demokratie auf die europäische Rechtsetzung nicht möglich. Es ist jedoch

klar, dass keines der bestehenden Instrumente eine direkte Rechtsfolge auslöst. Selbst an eine erfolgreiche EBI, die den Standards direktdemokratischer Entscheidungsverfahren genügt, schließt sich nur der Dialog der Organisator\_innen mit dem Europäischen Parlament und der Kommission an. Somit gilt weiterhin die Einschätzung von Kohler-Koch und Quittkat (2011), dass es auf EU-Ebene keine partizipative Demokratie gibt, sondern nur partizipative Governance. Die EBI wurde zwar durchaus genutzt, um politisch strittige Themen aufzugreifen, jedoch haben sich anfängliche Befürchtungen, dass Radikale und Populist\_innen die EBI als Propagandainstrument und Einfallstor in die europäische Politik nutzen könnten, nicht bewahrheitet. Entsprechend stehen der Weiterentwicklung der EBI als einem ersten Schritt hin zu einer echten »partizipativen Demokratie« keine ernsthaften Gründe mehr im Wege.

## E) DIE EU MUSS IHRE ROLLE ALS DEMOKRATISCHE TRENDSETTERIN BEIBEHALTEN

Eine Weiterentwicklung der EBI wäre ein Beitrag dazu, dass die EU ihre Rolle als demokratische Vorreiterin beibehält. Seit 2001 hat die Kommission das zuvor beschriebene System aus Konsultationsverfahren entwickelt und mit der EBI das erste transnationale »direktdemokratische [...] Volksrecht [...] der Geschichte« etabliert (Kaufmann 2011: 201). Die Transparenzregeln auf EU-Ebene sind vorbildlich und fortschrittlicher als in den meisten Mitgliedstaaten (Katzenmich/Lange/Bank 2019: 21). Allerdings ist das Transparenzregister derzeit auf die Kommission und das Europäische Parlament beschränkt. Nach der jüngsten Änderung der Geschäftsordnung des Parlaments, die die Teilnahme am Register für Mitglieder des Parlaments in leitenden Funktionen verbindlich vorschreibt (Europäisches Parlament 2019b), und der Ernennung der Verhandlungsführer\_innen des Europäischen Parlaments für die neue Legislaturperiode, haben die interinstitutionellen Verhandlungen über ein verpflichtendes Transparenzregister für Kommission, Parlament und Rat gute Aussichten, erfolgreich abgeschlossen zu werden. Dabei ist die geplante Beteiligung des Rates am Transparenzregister grundsätzlich als ein Fortschritt zu begrüßen. Durch die Beschränkung der Verpflichtung auf das Personal des Generalsekretariats (Rat der Europäischen Union 2017), verfehlt die Reform jedoch ihr Ziel, mehr Transparenz zu schaffen. Dazu müsste das Transparenzregister auch alle nationalen Beamten erfassen, die in den vorbereitenden Gremien des Rates, insbesondere im Ausschuss der Ständigen Vertreter, verhandeln.

## 3 REFORMANSÄTZE UND EMPFEHLUNGEN

Die partizipative Demokratie auf EU-Ebene hat das Potenzial, die Input-Legitimität der EU zu stärken, EU-Politiker\_innen zu einer besseren Begründung ihrer Entscheidungen zu zwingen und in Zeiten zunehmender Politisierung europäische Öffentlichkeiten zu schaffen. Um dieses Potenzial zu nutzen, muss der diskutierte Reformbedarf im Rahmen von

fünf Reformansätzen angegangen werden. Erstens **muss die partizipative Demokratie auf EU-Ebene integrativ werden**, um Bürger\_innen mit veränderten Partizipationserwartungen für die EU-Politik zurückzugewinnen und das Potenzial der EU zur Generierung von Input-Legitimation zu verbessern. Zweitens **muss die partizipative Governance ihren Top-down-Ansatz überwinden**, indem sie den Bürger\_innen ein Recht zur Agenda-Setzung verleiht. Drittens **müssen Reformen der Partizipationsinstrumente dazu führen, dass die EU-Institutionen responsiver gegenüber den Eingaben der Bürger\_innen werden**. Sie müssen entweder begründen, warum sie Eingaben ablehnen oder besser zeigen, wann sie auf die Forderungen der Bürger\_innen, Interessengruppen und der Zivilgesellschaft eingehen. Viertens **muss die EU transparenter werden**, indem sie alle am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Beteiligten gleichbehandelt. Der Rat sollte hier nicht mehr von den Transparenzregeln ausgenommen sein. Fünftens ist die bevorstehende Konferenz zur Zukunft Europas die beste Gelegenheit, innovative Instrumente der Partizipation zu erproben. Sie sollte daher als Pilotprojekt genutzt werden, **wie Bürger\_innen und organisierte Zivilgesellschaft an der Reform der EU-Verträge mitwirken können**. Dieses Papier präsentiert im Folgenden entlang der genannten Reformansätze eine Auswahl von zehn Empfehlungen, die der Studie *Enhancing the Democratic Legitimacy of the European Union* (Müller/Plottka 2020) entnommen sind.

## A) EU-DEMOKRATIE INTEGRATIV GESTALTEN

- (1) Die Instrumente der partizipativen Demokratie auf EU-Ebene verfolgen keine klaren Ziele, definieren ihre Zielgruppen nicht eindeutig und überschneiden sich teilweise. Das EU-Konsultationsregime ist selbst für Expert\_innen kaum verständlich. Um dieses Problem zu lösen, **sollten zwei transparente Sets an Konsultationsinstrumenten entwickelt werden**, ein Set sollte sich an Bürger\_innen richten und eines an Interessengruppen sowie die organisierte Zivilgesellschaft. **Jedes Instrument innerhalb der beiden Sets sollte einen selbsterklärenden Namen** erhalten, der deutlich macht, welches Ziel es verfolgt und an welche Zielgruppe es sich richtet. Klare Namen und differenzierte Sets erleichtern Bürger\_innen und Expert\_innen die Entscheidung, mit welchem Instrument sie sich beteiligen wollen, und vereinfachen die Verbreitung von Informationen über Beteiligungsmöglichkeiten auf EU-Ebene. Um die Konsultationsinstrumente zielgerichteter zu gestalten, muss die Kommission nur ihre Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung überarbeiten.
- (2) Wenn die Instrumente ein klares Ziel haben (entweder die Erhebung von Meinungen oder die Sammlung von Fachwissen), können die **Fragebögen zielgerichteter gestalten und die Moderation von Veranstaltungen im Rahmen von Konsultationsprozessen verbessert werden**. Eine verbesserte Methodik wird höchstwahrscheinlich zu nützlicheren Konsultations-

ergebnissen führen und auf Seite der Teilnehmenden Enttäuschung verringern. Expert\_innen erhalten die Möglichkeit, ihr Fachwissen zu den von der Kommission definierten Themen einzubringen und zusätzliche Aspekte anzusprechen, die die Kommission unberücksichtigt gelassen hat. Fragebögen für Bürger\_innen können so gestaltet werden, dass deren Beantwortung keine Vorkenntnisse erfordert. Einfache Fragebögen erhöhen die Teilnahmequoten erheblich. Die Verbesserung der Methodik von Fragebögen und Sitzungen erfordert einen kommissionsinternen Kapazitätsaufbau und, insbesondere für die Moderation von Veranstaltungen, die Auslagerung dieser Aufgabe an unabhängige Expert\_innen.

- (3) **Eine neu gestaltete Internetseite »Ihre Meinung zählt« sollte Bürger\_innen Zugang zur EBI, Online-Petitionen, dem oder der Europäischen Bürgerbeauftragten, zu allen Online-Konsultationen, Feedback-Mechanismen und anderen Konsultationsinstrumenten der Kommission, wie der Internetseite »Lighten the load« und Bürgerdialogen, sowie zum Transparenzregister bieten**. Die in alle 24 Amtssprachen übersetzte Internetseite sollte einfache Erklärungen zu jedem Instrument bieten und Bürger\_innen, Interessenvertreter\_innen und Aktivist\_innen der Zivilgesellschaft so befähigen, das für ihren Zweck geeignete Beteiligungsinstrument zu finden. Ein Helpdesk sollte für Fragen zur Verfügung stehen. Die Internetseite sollte eine Suchmaschine und einen Benachrichtigungsservice anbieten, die es den Bürger\_innen erleichtern, nach laufenden EBI, Petitionen, Konsultationen und Untersuchungen des oder der Bürgerbeauftragten sowie nach Ergebnissen und Berichten früherer Aktivitäten zu suchen und sich zu den Themen ihrer Wahl auf dem Laufenden zu halten. Als zentrale Plattform würde eine solche Internetseite den Aufwand erheblich reduzieren, den Bürger\_innen betreiben müssen, um laufende Aktivitäten zu finden oder sich an diesen zu beteiligen. Auch der Verwaltungsaufwand der EU-Institutionen würde reduziert, da ein einfacher Überblick über alle laufenden Aktivitäten die Doppelung von Initiativen minimiert. Die Einrichtung einer solchen Plattform würde eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen der Kommission, dem Parlament, dem Rat und dem oder der Bürgerbeauftragten sowie eine ausreichende Finanzierung aus dem jährlichen EU-Budget für Einrichtung und Betrieb von Internetseite und Helpdesk erfordern.

## B) BÜRGER\_INNEN EIN RECHT DER AGENDA-SETZUNG GEBEN

- (4) Die Schwellenwerte für erfolgreiche EBI sind hoch, während die direkten Folgen begrenzt sind. **Um den Bürger\_innen ein Recht zur Agenda-Setzung zu geben, sollten im Falle der EBI die Anforderungen an die Durchführung und deren Wirkung besser ausbalanciert werden**. Dem Beispiel von Petitionen an die

britische Regierung und das Parlament im Vereinigten Königreich (Panagiotopoulos/Elliman 2012) folgend sollte der Umfang der Antworten der EU-Institutionen entsprechend der Anzahl der gesammelten Unterstützungsbekundungen gestaffelt werden. Wenn Organisator\_innen 10.000 Unterschriften aus mindestens drei Mitgliedstaaten sammeln,<sup>3</sup> sollten sie eine schriftliche Antwort von der Kommission erhalten. Sammeln sie 100.000 Unterschriften aus mindestens sieben Mitgliedstaaten,<sup>4</sup> sollten sie von der Kommission eingeladen werden, um über ihren Vorschlag zu diskutieren, und mindestens ein Ausschuss des Europäischen Parlaments und sowie wie eine Ratsarbeitsgruppe sollten über die EBI beraten. Wenn es einer EBI gelingt, 1 Million Unterschriften aus mindestens sieben Mitgliedstaaten zu sammeln, sollte sie direkte Wirkung entfalten. Sofern die Organisator\_innen den Entwurf eines Gesetzesvorschlags beigefügt haben sollte das Gesetzgebungsverfahren automatisch beginnen. Liegt kein Vorschlag bei, sollte die Kommission verpflichtet werden, unter Einbeziehung der Organisator\_innen einen Vorschlag auszuarbeiten. Das reformierte EBI-Verfahren gäbe den Bürger\_innen ein mächtigeres Instrument zur Agenda-Setzung an die Hand und zwänge die EU-Institutionen, stärker auf deren Forderungen einzugehen. Für die Festlegung der Schwelle von 10.000 und 100.000 Unterschriften muss die EBI-Verordnung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren reformiert werden, während für die Einführung der unmittelbaren Wirkung eine Änderung von Art. 11 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) notwendig wäre.

- (5) Neben dem Einfluss auf die legislative Agenda der EU sollen die Bürger\_innen auch über ein Instrument verfügen, das es ihnen erlaubt, sich an den Europäischen Rat zu wenden, der »die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten« (Art. 15 Abs. 1 EUV) der EU festlegt. **Der Verabschiedung der strategischen Agenda des Europäischen Rates sollte eine Bürgerbefragung vorausgehen.** Dazu sollten einige der von der Kommission organisierten Bürgerdialoge als deliberative Foren ausgestaltet werden, wie es in Pilotveranstaltungen bereits versucht wurde. In diesen dezentral organisierten Foren sollten Gruppen zufällig ausgewählter Bürger\_innen aus ganz Europa die künftigen politischen Prioritäten der EU diskutieren. Die Ergebnisse sollten in einem Bericht dokumentiert und durch eine Eurobarometer-Umfrage zu den vorgeschlagenen Prioritäten der EU-Politik ergänzt dem Europäischen Rat vorgelegt werden. **Der Europäische Rat sollte dazu verpflichtet werden, in einem Anhang zu seiner Strategischen Agenda zu erörtern, welche Konsultationsergebnisse er berücksichtigt hat und zu begründen, warum er andere verworfen hat.** Dieses neue Beteiligungsverfahren gäbe den Bürger\_innen ein Instrument

der Agenda-Setzung außerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und würde dem Zurückscheuen der Staats- und Regierungschefs vor der partizipativen Demokratie ein Ende setzen. Diese Reform erfordert die Bereitschaft des Europäischen Rates und die Unterstützung der Kommission. Die Ressourcen für Bürgerdialoge und Eurobarometer-Umfragen sind vorhanden, sie müssen nur gezielter eingesetzt werden.

## C) EU-INSTITUTIONEN RESPONSIVER MACHEN

- (6) Konsultationsprozesse und ihre Folgemaßnahmen müssen transparenter werden. Bislang werden zusammenfassende Berichte über Konsultationen nur als Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen veröffentlicht, die die Vorschläge der Kommission begleiten. **Jede Initiative, für die eine oder mehrere Konsultationen durchgeführt werden, EBI und Petitionen sollten eine individuelle Verfahrensnummer erhalten, die es den Bürger\_innen ermöglicht, die jeweilige Initiative zu verfolgen.** Wie beim »Digital Object Identifier« (DOI) für Dokumente sollte es möglich sein, die Verfahrensnummer auch als Internet-Link zu verwenden, um darüber Zugriff auf eine den Vorgang betreffende Micropage zu erhalten. Diese dokumentiert die jeweilige Initiative, einschließlich aller damit verbundenen Dokumente, Veranstaltungen und Folgemaßnahmen. Diese Unterseiten sollten in die neue Internetseite *Ihre Meinung zählt+* integriert werden. Die Verfahrensnummern auf der Internetseite *EUR-Lex* bieten ein Best-Practice-Beispiel für die Archivierung und Visualisierung von Gesetzgebungsverfahren. Eine individuelle Verfahrensnummer würde Konsultationen auf EU-Ebene transparenter machen und es EU-Bürger\_innen, Interessenvertreter\_innen und der organisierten Zivilgesellschaft erleichtern, sich über die Reaktionen der EU-Institutionen zu informieren. Der Vorschlag erfordert nur begrenzte zusätzliche Ressourcen, um die Konsultationsverfahren in das bestehende System für legislative Verfahren zu integrieren. Dazu müssten die entsprechenden Bestimmungen in den Leitlinien zur besseren Rechtsetzung angepasst werden.

## D) EU-GESETZGEBUNG TRANSPARENTER MACHEN

- (7) Im internationalen Vergleich sind die Transparenzvorschriften der Kommission recht fortschrittlich und das Europäische Parlament hat jüngst Schritte unternommen, um auch Abgeordnete auf eine Teilnahme am Transparenzregister zu verpflichten (Europäisches Parlament 2019b). Die Bereitschaft des Rates, sich dem Transparenzregister anzuschließen bleibt dagegen begrenzt. Sein Mandat für die laufenden interinstitutionellen Verhandlungen sieht vor, dass die Transparenzbestimmungen nur auf das Personal des Generalsekretariats angewandt werden sollen, während die Verhandlungsführer\_innen der nationalen Regierungen ausge-

<sup>3</sup> Die nationale Quoren sollten ein Prozent der Quoren für erfolgreiche EBI betragen.

<sup>4</sup> Die nationale Quoren sollten zehn Prozent der Quoren für erfolgreiche EBI betragen.

nommen bleiben (Rat der Europäischen Union 2017). Da der Rat weiterhin das mächtigere der beiden Gesetzgebungsorgane auf EU-Ebene ist, ist die Ausnahme der nationalen Beamten von den Transparenzbestimmungen inakzeptabel. **Auf alle nationalen Politiker\_innen und Beamt\_innen, die an den Sitzungen des Rates, des Ausschusses der Ständigen Vertreter oder eines vorbereitenden Gremiums teilnehmen, müssen die Transparenzvorschriften Anwendung finden.** Während das Transparenzregister selbst auf einer interinstitutionellen Vereinbarung beruht, wäre eine Vertragsänderung erforderlich, um die Vorschriften auf Politiker\_innen und Beamt\_innen der Mitgliedstaaten anzuwenden.

- (8) Da die nationalen Regierungen höchstwahrscheinlich die Idee einer Teilnahme am EU-Transparenzregister aus formalen Gründen ablehnen werden, **könnten die EU-Institutionen, Mitgliedstaaten in denen entsprechende Transparenzvorschriften bereits gelten und andere willige Mitgliedstaaten auf der Grundlage nationaler Gesetzgebung und des interinstitutionellen Abkommens ein integriertes Mehrebenen-Transparenzregister schaffen, das auch Politiker\_innen und Beamt\_innen der nationalen Regierungen erfasst, die Verhandlungen im Rat führen.** Ein integriertes Transparenzregister würde zum Vorbild werden und den politischen Druck auf andere Mitgliedstaaten erhöhen. Der Vorschlag würde eine Revision der interinstitutionellen Vereinbarung über das Transparenzregister und die Überarbeitung oder Verabschiedung nationaler Gesetze erfordern.

#### E) DIE BETEILIGUNG DER BÜRGER\_INNEN SOWIE DER ZIVILGESELLSCHAFT AN VERTRAGSREFORMEN ERMÖGLICHEN

- (9) In Anbetracht des Erfolgs des Konvents zur Zukunft Europas, der durch ein Forum der Zivilgesellschaft ergänzt wurde, **sollten zukünftig Vertreter\_innen der organisierten Zivilgesellschaft sowie der Bürger\_innen Mitglieder des Konvents sein, der im ordentlichen Änderungsverfahren für Verträge vorgesehen ist** (Art. 48 Abs. 2-5 EUV). Sie sollten ein den Konvent begleitendes zivilgesellschaftliches Forum und Bürgerforum repräsentieren und aus deren Mitte gewählt werden. Dazu ist eine Änderung des Art. 48 EUV notwendig.
- (10) Die bevorstehende Konferenz zur Zukunft Europas sollte genutzt werden, um das in der Empfehlung Nr. 9 vorgeschlagene neue ordentliche Verfahren zur Änderung der Verträge zu erproben. **Die Konferenz zur Zukunft Europas sollte durch ein zivilgesellschaftliches Forum und ein Bürgerforum begleitet werden. Delegierte aus beiden Gremien sollten Mitglieder der Konferenz werden.** Der Vorschlag erfordert die Zustimmung der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates in einer interinstitutionellen Vereinbarung.

## 4 ES IST HÖCHSTE ZEIT DIE REFORMEN UMZUSETZEN

Dieses Papier hat dargelegt, dass die Reform der partizipativen Demokratie auf EU-Ebene zur Stärkung der demokratischen Legitimität der EU beitragen kann. Dies wird erreicht durch:

- die Stärkung transnationaler Meinungsbildung;
- eine bessere Sichtbarkeit von Wahlalternativen;
- die Stärkung europäischer Öffentlichkeiten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die partizipative Demokratie dazu beiträgt, die Funktionsweise der repräsentativen Demokratie auf EU-Ebene zu verbessern. Um diese positiven Effekte zu erzielen, muss eine Reihe von Reformforderungen angegangen werden. Die meisten der empfohlenen Reformoptionen erfordern lediglich die Bereitschaft der EU-Institutionen, während einige wenige Reformen Änderungen europäischen Sekundär- oder Primärrechts voraussetzen. Das Bekenntnis der »neuen« Präsidentin der Europäischen Kommission zu mehr Transparenz (von der Leyen 2019), die wieder aufgenommenen Verhandlungen über das verpflichtende Transparenzregister und die Konferenz zur Zukunft Europas bieten eine Gelegenheit, diese Herausforderungen in den nächsten zwei Jahren anzugehen.

## LITERATUR

- Alemanno, Alberto** (2018): Beyond Consultations: Reimagining EU Participatory Politics, *Reshaping European Democracy*, Carnegie Europe, URL: [https://carnegieendowment.org/files/Alemanno\\_EU\\_Politics\\_Dec20182.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Alemanno_EU_Politics_Dec20182.pdf) [30. Mai 2020].
- Beyers, Jan / Arras, Sarah** (2019): Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations, *Journal of Public Policy*, Jg. 26, Nr. 1, S. 1–26, URL: <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000126> [30. Mai 2020].
- Binderkrantz, Anne Skorkjær / Blom-Hansen, Jens / Senninger, Roman** (2020): Countering bias? The EU Commission's consultation with interest groups, *Journal of European Public Policy*, S. 1–20, URL: <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1748095> [30. Mai 2020].
- Brandsma, Gijs J. / Blom-Hansen, Jens** (2010): The EU Comitology System: What Role For The Commission?, *Public Administration*, Jg. 88, Nr. 2, S. 496–512, URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01819.x> [30. Mai 2020].
- Bunea, Adriana** (2017): Designing stakeholder consultations: Reinforcing or alleviating bias in the European Union system of governance?, *European Journal of Political Research*, Jg. 56, Nr. 1, S. 46–69, URL: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12165> [30. Mai 2020].
- Chase, Peter / Schlosser, Adam** (2015): Better Regulation – An Ongoing Journey, *European Journal of Risk Regulation*, Jg. 6, Nr. 3, S. 378–379, URL: <https://doi.org/10.1017/S1867299X00004803> [30. Mai 2020].
- Rat der Europäischen Union** (2017): Transparenzregister: Rat einigt sich auf Verhandlungsmandat, Pressemitteilung, 6. Dezember 2017, URL: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/12/06/transparenz-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/> [30. Mai 2020].
- Dawson, Mike** (2016): Better regulation and the future of EU regulatory law and politics. Better regulation and the future of EU regulatory law and politics, *Common Market Law Review*, Jg. 53, Nr. 5, S. 1209–1235, URL: <https://kluwerlawonline.com/Journals/Common Market Law Review/2> [30. Mai 2020].
- Dür, Andreas / Mateo, Gemma** (2012): Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity, *Journal of European Public Policy*, Jg. 19, Nr. 7, S. 969–987, URL: <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.672103> [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2001): Kommunikation der Kommission. Europäisches Regieren – Ein Weissbuch, KOM (2001) 428, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428> [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2017a): Commission Staff Working Document Better Regulation Guidelines, SWD (2017) 350, URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-350-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2017b): Bessere Rechtsetzung: Leitlinien und Instrumentarium, Luxemburg, URL: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en) [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2019a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bessere Rechtsetzung: Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement, COM (2019) 178, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0178&from=EN> [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2019b): Bürgerdialoge und Bürgerkonsultationen. Wichtigste Schlussfolgerungen, 30. April 2019, Luxemburg.
- Europäischer Rechnungshof** (2019): »Ihre Meinung zählt!«: Bei den öffentlichen Konsultationen der Kommission werden die Bürgerinnen und Bürger zwar einbezogen, doch mangelt es an Öffentlichkeitsarbeit, Sonderbericht, Nr. 14/2019, Luxemburg, URL: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19\\_14/SR\\_Public\\_participation\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_14/SR_Public_participation_DE.pdf) [30. Mai 2020].
- Europäisches Parlament** (2019a): Bericht über die Ergebnisse der Beratungen des Petitionsausschusses im Jahr 2018 (2018/2280(INI)), A8-0024/2019, Brüssel, URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0024\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0024_DE.html) [30. Mai 2020].
- Europäisches Parlament** (2019b): Mehr Transparenz: Parlament billigt Änderungen seiner Geschäftsordnung, Pressemitteilung, 31. Januar 2019, URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20190123IPR24128/mehr-transparenz-parlament-billigt-anderungen-seiner-geschäftsordnung> [30. Mai 2020].
- Financial Times** (2019): Brussels readies for the Future of Europe, 16. Dezember 2019, URL: <https://www.ft.com/content/9b34dafc-2088-11ea-92da-f0c92e957a96> [30. Mai 2020].
- Garben, Sacha** (2018): An Impact Assessment of EU Better Regulation, In: Garben, Sacha / Govaere, Inge (Hrsg.): *The EU Better Regulation Agenda: A Critical Assessment*, Oxford, S. 217–242.
- Gerstenmeyer, Carmen / Klein, Julia / Plottka, Julian / Tittel, Amelie** (2018): Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative, Research paper für den Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments, URL: [http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2018/05/EBI-STUDIE\\_EN.pdf](http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2018/05/EBI-STUDIE_EN.pdf) [30. Mai 2020].
- Gerstenmeyer, Carmen / Plottka, Julian** (2018): Die aktuelle Reform als letzte Chance zur Rettung der Europäischen Bürgerinitiative?, *Integration*, Jg. 41, Nr. 1, S. 26–48, URL: <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2018-1-26> [30. Mai 2020].
- Gessler, Theresa** (2017): The 2016 Referendum in Hungary, *East European Quarterly*, Jg. 45, Nr. 1–2, S. 85–97, URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3030867](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3030867) [30. Mai 2020].
- Godwin, Simon / Akse, Erik / Lenoir, Julie** (2017): A year and a half of the Better Regulation Agenda: what happened?, Impact Assessment Institute, 30. Januar 2017, URL: [https://0a124c91-5c8d-4b0f-bb40-a8415e6b2802.filesusr.com/ugd/4e262e\\_6b29131f31ad-40fd-8072fef2b6280bd6.pdf](https://0a124c91-5c8d-4b0f-bb40-a8415e6b2802.filesusr.com/ugd/4e262e_6b29131f31ad-40fd-8072fef2b6280bd6.pdf) [30. Mai 2020].
- Heezen, Jos / Marzocchi, Ottavio** (2019): Achievements of the Committee on Petitions During the 2014–2019 Parliamentary Term and Challenges for the Future, Directorate-General for Internal Policies of the Union, 7. September 2019, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621917/IPOL\\_STU\(2019\)621917\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621917/IPOL_STU(2019)621917_EN.pdf) [30. Mai 2020].
- Kaeding, Michael / Haußner, Stefan** (2020): Je höher, desto besser? – Die Europawahl 2019 vor dem Hintergrund sozial verzerrter Wahlbeteiligung, In: Kaeding, Michael / Müller, Manuel / Schmälder, Julia (Hrsg.): *Die Europawahl 2019 – Ringen um die Zukunft Europas*, Wiesbaden, S. 327–340, URL: <https://www.springer.com/de/book/9783658292768> [30. Mai 2020].
- Kandyla, Anna / Gherghina, Sergiu** (2018): What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative? The Role of Benefits, Values and Efficacy, *Journal of Common Market Studies*, Jg. 56, Nr. 6, S. 1223–1239, URL: <https://doi.org/10.1111/jcms.12737> [30. Mai 2020].
- Katzemich, Nina / Lange, Timo / Bank, Max** (2019): EU-Lobbyreport 2019. Lobbyismus in der EU: Eine Bilanz. Was Europa gegen die Macht der Konzerne tun müsste, Lobby Control, Köln, URL: <https://www.lobby-control.de/wp-content/uploads/EU-Lobbyreport2019.pdf> [30. Mai 2020].
- Kaufmann, Bruno** (2011): Direkte Demokratie auf der transnationalen Ebene. Zur Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative, In: Feld, Lars P. / Huber, Peter M. / Jung, Otmár / Welzel, Christian / Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie 2010*, Baden-Baden, S. 201–222, URL: <https://doi.org/10.5771/9783845231358> [30. Mai 2020].
- Kergueno, Raphaël** (2020): 100 days of Commission lobbying, Transparency International EU, 9. März 2020, URL: <https://transparency.eu/100-days-lobbying/> [30. Mai 2020].
- Kohler-Koch, Beate / Quittkat, Christine** (Hrsg.) (2011): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt/New York.

**Le Blanc, David** (2020): E-participation: a quick overview of recent qualitative trends, UN Department of Economic and Social Affairs, Working Paper Nr. 163, URL: [https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163\\_2020.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp163_2020.pdf) [30. Mai 2020].

**Merkel, Wolfgang** (2011): Entmachten Volksentscheide das Volk? Anmerkungen zu einem Demokratischen Paradoxon, *WZB-Mitteilungen* 131/März 2011, S. 10–13, URL: <https://www.wzb.eu/system/files/docs/sv/iuk/10-13.pdf> [30. Mai 2020].

**Mudde, Cas** (2004): The Populist Zeitgeist, *Government and Opposition*, Jg. 39, Nr. 4, S. 541–563, URL: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x> [30. Mai 2020].

**Müller, Manuel/Plottka, Julian** (2020): Enhancing the Democratic Legitimacy of the European Union. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level, Friedrich-Ebert-Stiftung: Perspective. Democracy and Human Rights.

**Najmowicz, Alexandrina** (2019): Activizenship. Civic Space Watch Report 2019, European Civic Forum, URL: <http://civic-forum.eu/publication/view/activizenship-4> [30. Mai 2020].

**Panagiotopoulos, Panagiotis/Elliman, Tony** (2012): Online Engagement from the Grassroots: Reflecting on over a Decade of ePetitioning Experience in Europe and the UK, In: Charalabidis, Yannis/Koussouris, Sotirios (Hrsg.): *Empowering Open and Collaborative Governance*, Berlin/Heidelberg, S. 79–94.

**Pleines, Heiko** (2011): Challenges of Integration and Participation. Civil Society Organizations from new Member States in EU Governance, In: Liebert, Ulrike/Trenz, Hans-Jörg (Hrsg.): *The New Politics of European Civil Society*, London, S. 178–194.

**Plottka, Julian** (2017): Europäische Bürgerinitiativen, In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2017*, Baden-Baden, S. 189–192, URL: <https://doi.org/10.5771/9783845284897-188> [30. Mai 2020].

**Plottka, Julian** (2019): Europäische Bürgerinitiative, In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2019*, Baden-Baden, S. 173–167, URL: <https://doi.org/10.5771/9783845299495-173> [30. Mai 2020].

**Quittkat, Christine** (2011): The European Commission's Online Consultations: A Success Story?, *Journal of Common Market Studies*, Jg. 49, Nr. 3, S. 653–674, URL: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02147.x> [30. Mai 2020].

**Verordnung (EU) 2019/788** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative, *Amtsblatt der Europäischen Union*, Nr. L 130 vom 17. Mai 2019, S. 55–81, URL: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788> [30. Mai 2020].

**Renda, Andrea** (2015): Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package, Centre for European Policy Studies, Special Report, Nr. 108, Brüssel, URL: [https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/05/SR108AR\\_BetterRegulation.pdf](https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/05/SR108AR_BetterRegulation.pdf) [30. Mai 2020].

**Røed, Maiken/Wøien Hansen, Vibeke** (2018): Explaining Participation Bias in the European Commission's Online Consultations: The Struggle for Policy Gain without too Much Pain, *Journal of Common Market Studies*, Jg. 56, Nr. 6, S. 1446–1461, URL: <https://doi.org/10.1111/jcms.12754> [30. Mai 2020].

**van der Brug, Wouter/van der Meer, Tom/van der Pas, Daphne** (2018): Voting in the Dutch ›Ukraine-referendum‹. A panel study on the dynamics of party preference, EU-attitudes, and referendum-specific considerations, *Acta Politica*, Jg. 53, S. 496–516, URL: <https://doi.org/10.1057/s41269-018-0107-z> [30. Mai 2020].

**Von der Leyen, Ursula** (2019): Eine Union, die mehr erreichen will: Meine Agenda für Europa, Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, Brüssel, URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf) [30. Mai 2020].

## ÜBER DEN AUTOR

**Julian Plottka** ist Senior Researcher am Institut für Europäische Politik in Berlin und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik an der Universität Passau. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören institutionelle Reformen der EU, deren demokratische Legitimation, die europäische Zivilgesellschaft und die Europäische Bürgerinitiative. Er hat mehrere Forschungsprojekte geleitet, darunter eine »Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative« und das Projekt »The Relaunch of Europe. Mapping Member State Reform Interests«.

## IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | EU-Büro Brüssel  
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Bruxelles  
[www.fes-europe.eu](http://www.fes-europe.eu)

Verantwortlich:  
Renate Tenbusch, Büroleiterin EU-Büro  
Tel.: +32 22 34 62 90  
[Renate.Tenbusch@fes-europe.eu](mailto:Renate.Tenbusch@fes-europe.eu)

Bestellungen/Kontakt:  
Marco Schwarz, Referent EU-Büro  
Tel.: +32 22 34 62 98  
[marco.schwarz@fes-europe.eu](mailto:marco.schwarz@fes-europe.eu)

Übersetzung aus dem Englischen und Korrektorat:  
Antonia Labitzky und Julina Mintel

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## MEHR BÜRGERBETEILIGUNG IN DER EU

Wie kann die partizipative Demokratie auf EU-Ebene verbessert werden?



Im Vergleich zu den meisten Mitgliedstaaten ist die partizipative Demokratie auf EU-Ebene weit entwickelt. Allerdings erreicht sie noch zu wenige Akteure auf der nationalen Ebene, technische Hindernisse schrecken Bürger\_innen von einer Beteiligung ab, ihre Instrumente verfolgen hauptsächlich einen Top-down-Ansatz und es fehlt ihnen eine direkte Wirkung. Die Regierungen der Mitgliedstaaten im Ratssystem verweigern sich weiterhin der partizipativen Demokratie.



Um ihre Vorreiterposition zu erhalten, muss die EU von ihrem derzeitigen Top-down-Ansatz zu einem Bottom-up-Ansatz der partizipativen Demokratie übergehen. Mehr Bürger\_innen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen der nationalen Ebene müssen sich beteiligen, die Bürger\_innen bedürfen einer echten Macht zur Agenda-Setzung und die EU-Institutionen müssen responsiver werden.



Um diese Ziele zu erreichen, sollte den Bürger\_innen ein echtes Recht der Agenda-Setzung zugestanden werden: Der Annahme der strategischen Agenda des Europäischen Rates sollte ein Prozess der Bürgerbefragung vorausgehen und die Europäische Bürgerinitiative bedarf einer direkten Rechtsfolge. Zwei klar unterscheidbare Sets an Konsultationsinstrumenten, die sich entweder an Bürger\_innen oder Interessengruppen und Organisationen der Zivilgesellschaft richten, sollten methodisch besser konzipiert werden. Alle Instrumente sollten über eine neu gestaltete Internetseite *Ihre Meinung zählt+* zugänglich sein und eindeutige Verfahrensnummern sollten die Verfolgung jeder Initiative erleichtern. Ein integriertes System von nationalen Transparenzregistern sollte auf alle Verhandlungsführer\_innen im Ratssystem angewandt werden. Alle dort enthaltenen Daten sollten auch über das europäische Transparenzregister zugänglich sein. Die Konferenz zur Zukunft Europas sollte als Pilotprojekt zur Einbeziehung von Bürger\_innen sowie der Zivilgesellschaft in Vertragsänderungen konzipiert werden.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

[www.fes-europe.eu](http://www.fes-europe.eu)