

Bischof em. Prof. Dr. Martin Hein, Kassel

Braucht es mehr Bürgerpartizipation in Europa?

Impulsvortrag im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Europa im Gespräch“, Brüssel, Vertretung des Landes Hessen, 26.06.2024.

„Europa nach den Wahlen“ heißt seit langem die gut eingeführte Reihe hier in der Hessischen Landesvertretung. Es werden die Ergebnisse der Wahlen in den jeweiligen EU-Mitgliedsländern kompetent analysiert und kommentiert. In diesem Monat haben in der gesamten EU die Wahlen zum Europäischen Parlament stattgefunden. Es ist nicht meine Aufgabe, zu deren Ausgang Stellung zu nehmen. Das tun Berufenere als ich, seit die ersten Ergebnisse vorlagen.

Wichtig in unserem Zusammenhang ist eher die Tatsache, dass allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen ein demokratisches System kennzeichnen und dessen essentielle Grundlage darstellen. Es mag banal klingen, weil es für uns selbstverständlich ist: Wahlen sind elementarer Ausdruck der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der politischen Ausgestaltung eines Gemeinwesens. Durch sie ereignet sich in allererster Linie die Einflussnahme auf die künftige politische Ausrichtung.

Insofern könnte man mit einiger Befriedigung zumindest auf die Höhe der Beteiligung an den Europawahlen schauen und sie als Indiz einer aktiven Teilhabe am europäischen politischen Geschehen deuten: Immerhin haben im Bereich der EU-Mitgliedsländer insgesamt 51,08 % der Wahlberechtigten an der Wahl teilgenommen. Lässt man einmal Belgien und Luxemburg, wo Wahlpflicht besteht, unberücksichtigt, so waren es auf Malta als Spitzenposition 73 %, sogleich gefolgt vom größten Mitgliedsstaat Deutschland mit 64,78 % aller Wahlberechtigten – und das mit steigender Tendenz.

Nun wird man allerdings kaum leugnen können, dass in vielen Mitgliedsstaaten die Europawahl als Testwahl für die politische Stimmung im jeweiligen Land gedeutet wurde. Wer etwa in Deutschland den Wahlkampf verfolgt hat, wird – abgesehen von der Volt-Partei – nur selten auf europaspezifische Fragen gestoßen sein. Die Personen, die auf den Plakaten abgebildet wurden,

kandidierten oft nicht einmal für das Europäische Parlament. Bundeskanzler Scholz oder Sahra Wagenknecht wollten gar nicht nach Brüssel bzw. Straßburg. Und entsprechend sind in den Medien oder Analysen der Parteien die jeweiligen Ergebnisse auch gedeutet worden. Die Europawahl war nach meiner Einschätzung die Addition nationaler Wahlen. Das mag man bedauern, ändert aber nichts.

„Europa nach den Wahlen“ bedeutet aber auch: Im System der repräsentativen Demokratie sind die Akteure jetzt nicht mehr die Bürgerinnen und Bürger, sondern die von ihnen gewählten und damit legitimierten Mitglieder des Europäischen Parlaments und – nicht zu vergessen – die politischen Vertreterinnen und Vertreter der einzelnen Mitgliedsstaaten. Mit anderen Worten: Wahlen **delegieren** Verantwortung! Was sich in diesen Tagen etwa im Blick auf die Präsidentschaft der Europäischen Kommission und weitere wichtige EU-Ämter abspielt: Darauf haben die europäischen Bürgerinnen und Bürger keinen Einfluss mehr.

Erinnern wir uns: Wer vor fünf Jahren in Deutschland auf dem Wahlzettel bei der CDU bzw. CSU sein Kreuz machte und damit europaweit für die EVP votierte, glaubte Manfred Weber als Kommissionspräsident gewählt zu haben. Es wurde aber Ursula von der Leyen, die nirgendwo zur Wahl gestanden hatte. Das führte in Teilen der Bevölkerung zu einem politischen Unbehagen: Man könne ja ohnehin nichts ausrichten. Die wesentlichen Entscheidungen würden anderswo fallen. Hier liegt das Problem repräsentativer Demokratien insgesamt, nicht nur im Blick auf das Europäische Parlament.

Damit verbindet sich der Umstand, dass Wahlen in einer repräsentativen Demokratie regelhaft nur nach einem bestimmten Zeitraum von Jahren stattfinden. Auf wichtige Entscheidungen, die innerhalb der Wahlperiode gefällt werden, haben die Wahlberechtigten ebenfalls keinen unmittelbaren Einfluss. Auch das kann zu einer negativen Haltung gegenüber der EU führen.

Trotz dieser offenkundigen Schwächen des repräsentativen Systems wird wohl niemand daran denken, stattdessen ein System unmittelbarer Demokratie einführen zu wollen, wie wir es aus der Schweiz kennen. Angesichts der Größe

und Komplexität der EU ließen sich ständige Volksbefragungen und Volksabstimmungen kaum durchführen und würden die politischen Organe handlungsunfähig machen – ganz abgesehen davon, dass mit Ermüdungserscheinungen zu rechnen wäre, die Beteiligung also abnimmt, und solche unmittelbaren Plebiszite auch die Gefahr in sich bergen, dass radikale Tendenzen durch Stimmungsmache die Oberhand gewinnen können.

Dementsprechend wird es auf lange Sicht wohl dabei bleiben, was Art. 8a Abs. 1 des Vertrags von Lissabon wie folgt recht knapp, aber eindeutig ausdrückt: „Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie.“ Und man darf stillschweigend ergänzen: mit allen Konsequenzen, die darin eingeschlossen sind und die ich angedeutet habe.

Freilich klingt nach meiner Einschätzung schon im Vertrag von Lissabon ein leiser Vorbehalt dahingehend an, ob im Blick auf die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger am politischen Geschehen in Europa wirklich alles ausgesagt ist.

Es kommt nicht von ungefähr, dass der Vertrag im auf Art. 8a folgenden Art. 8b ausdrücklich darauf zu sprechen kommt, dass die „Organe [...] den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit [geben], ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.“ (Abs. 1) Um dies zu fördern, heißt es, führen die Organe der EU Dialoge „mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ (Abs.2) und „Anhörungen der Betroffenen“ (Abs. 3) durch. Die institutionalisierte Partizipation der Bürgerinnen und Bürger ist also nicht allein auf die Beteiligung an den Wahlen beschränkt.

Bei aller Wertschätzung dieser Absicht bleibt kritisch zu bemerken, dass die verwendeten Verben äußerst „weich“ sind: Die Rede ist von „bekanntgeben“, von „austauschen“, von „anhören“. Eine direkte Einflussnahme auf bestimmte Entscheidungen bleibt ausgeschlossen. Selbst bei so genannten „Bürgerinitiativen“ nach Art. 8b Abs. 4 ist das Quorum mit einer Million Unionsbürgerinnen und –bürgern „aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedsstaaten“ recht hoch angesetzt. Zudem können solche Initiativen die

Europäische Kommission allenfalls „auffordern“, sich mit der in Frage stehenden Thematik zu befassen und Vorschläge zu „unterbreiten“. Und ganz wesentlich ist mir die Beobachtung: Der Impuls zur Initiative muss von denen ausgehen, die ein bestimmtes Interesse verfolgen. Wir haben es also systemisch gesehen mit einer „Komm-Struktur“ zu tun.

Der Vertrag von Lissabon trat am 1. Dezember 2009 in Kraft. Seither sind mehr als vierzehn Jahre vergangen, in denen über weitere Partizipationsformen nachgedacht und diese kontinuierlich ausgeweitet wurden. Das ist durchaus bemerkenswert. Signifikant dafür ist die „Konferenz zur Zukunft Europas“, die von April 2021 bis Mai 2022 stattfand und die Bürgerinnen und Bürgern aus allen Mitgliedsstaaten Gelegenheit gab, ihre Überlegungen zu diskutieren und zu formulieren. Insgesamt waren es schließlich 49 Vorschläge, die an die Organe der EU weitergeleitet wurden.

Was die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten betrifft, blieb es bekanntermaßen nicht dabei. Im Nachgang zu dieser Konferenz wurden drei „Bürgerforen“ durchgeführt, deren personelle Zusammensetzung nach dem Zufallsprinzip erfolgte. Und die EU richtete eine Plattform ein, auf der drängende politische Themen wie aktuell etwa „Hass in der Gesellschaft“ offen diskutiert werden – mit der Zielsetzung, Aufmerksamkeit zu erzeugen, aber auch politisches Handeln zu bewirken. Um es in der Sprache der politischen Theorie zu sagen: Das System der repräsentativen Demokratie wird ergänzt (oder: ergänzt sich) durch **deliberative** Elemente – also durch Diskurse und Beratungsprozesse, zu denen Bürgerinnen und Bürger Zugang haben, um sich einbringen zu können.

Diese deliberativen Elemente gilt es zu auszuweiten und institutionell zu stärken! Was bedeutet das im Einzelnen? Dazu einige Überlegungen.

(a) Die in der EU immer noch vorherrschende Vorstellung einer „Komm-Struktur“ wandelt sich in eine „Geh-Struktur“: Man nimmt nicht mehr nur Impulse aus der EU-Bevölkerung auf, sondern initiiert sie bei Fragen von besonderem Gewicht bewusst und strukturiert. Dazu gehört eine gesamteuropäische **Kommunikationsstrategie**, die es sich zum Ziel setzt,

auch jenseits der Wahlen europäische Fragen wachzuhalten und in den Vordergrund zu rücken: Man muss auf die Menschen zugehen, deren Interesse wecken und deren Bedeutung unterstreichen. Dabei kann man sich durchaus in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Unterstützung durch wohlwollende Organisationen und Verbände, aber auch durch die Kirchen versichern. Die bestehenden „Europe-Direct-Zentren“ sind aus meiner Sicht immer noch stark vom Gedanken der Komm-Struktur bestimmt.

(b) Anders als bei Bundestags- oder Landtagswahlen gibt es bei Europawahlen keine Wahlkreise. Das bedeutet aber auch: Die regionale Einbindung der Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) ist eher schwach ausgeprägt. Wo sie wohnen, spielt allenfalls bei der Aufstellung der Wahlvorschläge eine Rolle. Hier wünsche ich mir eine sehr viel stärkere **Präsenz** und Sichtbarkeit der Abgeordneten. Sie stellen ein nicht zu unterschätzendes Bindeglied zwischen europäischen Institutionen und den Bedürfnissen „vor Ort“ dar und können niederschwellige Partizipationsformen eröffnen.

(c) Ich selbst leite seit vier Jahren aufgrund einer Berufung durch den Oberbürgermeister ehrenamtlich den Klimaschutzrat der Stadt Kassel. Eingesetzt wurde er durch einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung aus dem Jahr 2019. „Das Gremium berät den Magistrat und die Stadtverordnetenversammlung umfassend in Fragen des Klimaschutzes. Ziel ist es, mit Hilfe des Klimaschutzrates frühzeitig ein Meinungsbild aus der Breite der Stadtgesellschaft zu Maßnahmen und Lösungsvorschlägen hinsichtlich deren Klima- und gesellschaftlicher Relevanz zu erhalten“ – so die Zielsetzung des Rates, der damit ein explizit gewolltes deliberatives Element darstellt.

Zudem haben mir meine Erfahrungen aus der Mitarbeit im Deutschen Ethikrat in den Jahren 2014 bis 2018 gezeigt, dass Voten solcher Sachverständigenbeiräte auch auf Bundesebene Wirkung besitzen und damit Ausdruck politischer Partizipation sind.

Genau dies stelle ich mir auf der weitaus größeren Ebene der EU vor. Zu bestimmten Fragestellungen von erheblicher Relevanz legt sich die Etablierung von europäischen **Fachbeiräten** nahe, die mit einem robusten Mandat ausgestattet sind und in sich unterschiedliche Interessenlagen vereinen (sich also von Lobbyisten-Verbänden deutlich unterscheiden).

- (d) Entscheidend wird sein, welches Gewicht diesen verstärkten Möglichkeiten der Partizipation institutionell beigemessen wird und auf welche Resonanz sie stoßen. Mit anderen Worten: Welchen Grad an **Verbindlichkeit** haben Vorschläge oder Voten? Diese Frage bedarf der genauen Regelung, um nicht von vornherein Frustrationen wegen Wirkungslosigkeit zu erzeugen. Wer deliberative Elemente will, muss sie ernstnehmen – ohne dass damit prinzipiell in der Letztentscheidungsbefugnisse der EU-Organen eingegriffen wird. Sie sind mehr als ein „Nice to have“! Die damit verbundenen Chancen, Entscheidungen auf EU-Ebene zu beeinflussen, so dass diese (zumindest potentiell) eine breite Akzeptanz finden, sind nicht zu unterschätzen!

„Braucht es mehr Bürgerpartizipation in Europa?“ Meine Antwort am Ende dieses Impulsvortrags lautet deshalb uneingeschränkt: Ja! Damit Europa nicht nur als ein fernes „System“ erlebt wird, sondern Herzensangelegenheit aller bleibt.