

## Themenschwerpunkt

Christine Landfried\*

# Bürgerkonferenzen als Potential für einen Neuanfang der EU

<https://doi.org/10.1515/fjsb-2019-0062>

**Zusammenfassung:** Es ist die Hypothese des Beitrages, dass die Kluft zwischen geringer demokratischer Mitwirkung und weitreichenden politischen Kompetenzen der EU den Mangel an kulturellen Voraussetzungen der europäischen Demokratie erklärt. Zu diesen Voraussetzungen gehören Vertrauen in die europäischen Eliten und Institutionen, ein Zugehörigkeitsgefühl und die Anerkennung von Anderssein. Zunächst werden empirische Befunde zur Partizipation in der EU beschrieben und mit den Mechanismen des europäischen Regierens erklärt. Auf dieser Basis wird der konkrete Vorschlag entwickelt, die Bürger bei einem neuen Konvent zur Zukunft Europas von Anfang an wirksam zu beteiligen.

## Citizens' Conferences as a Potential for a New Beginning of the EU

**Abstract:** It is the hypothesis of this contribution that the gap between low levels of participation and a high impact of European politics can explain why the cultural conditions of democracy are not sufficiently existing in the EU. Such conditions are the trust in European elites and institutions, a feeling of belonging to the EU and the acknowledgment of difference. First, some indicators demonstrating the poor state of participation in the EU are described, second, these indicators are related to the mechanisms of European governance, and third, a concrete proposal how to enhance the effective participation of citizens in a new Convention on the future of Europe will be developed.

## 1 Einleitung

Immer wieder hören wir, dass die EU den Bürgern nähergebracht werden müsse. Das politische Geschehen in Brüssel und Straßburg müsse besser vermittelt werden. Doch es geht nicht darum, die europäische Politik möglichst gut zu prä-

---

\*Kontakt: Christine Landfried, Universität Hamburg, Politikwissenschaft, Hamburg, Deutschland, E-Mail: [christine.landfried@uni-hamburg.de](mailto:christine.landfried@uni-hamburg.de)

sentieren. Die Bürgerinnen und Bürger möchten nicht nur über die EU informiert sein, sondern die praktische Erfahrung machen, dass ihre Stimme in der europäischen Politik zählt. Es ist verblüffend, dass trotz der tiefgreifenden Krisen, die Europa seit 2010 erschüttern, die Europäische Kommission in ihrem „Weißbuch zur Zukunft Europas“ noch immer ein positives Bild der Lage zeichnet. Für die Kommission steht der ökonomische Nutzen des Binnenmarktes im Mittelpunkt. Es sei das Ziel der europäischen Politik, dass jeder Einzelne von der EU profitiere. Der Rückgang des Vertrauens der Bürger liege daran, „dass die EU nicht leicht zu verstehen ist (...) es wird nicht genug erklärt, wer was tut“ (Europäische Kommission 2017: 12).

Diese Diagnose geht an der Realität vorbei. Das geringe Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU lässt sich nicht auf das mangelnde Verständnis einer komplexen supranationalen Organisation zurückführen. Die Notwendigkeit eines Zugehörigkeitsgefühls der Bürger zur EU, das über wirtschaftliche Interessen hinausgeht, wird von der Europäischen Kommission verkannt. Ein solches Zugehörigkeitsgefühl entsteht nicht durch Informationskampagnen, sondern durch die demokratische Teilhabe der Bürger und eine politisch wirksame Öffentlichkeit.

Wie jede Demokratie beruht auch die europäische Demokratie auf anspruchsvollen kulturellen Voraussetzungen.<sup>1</sup> Zu diesen Voraussetzungen gehören das Vertrauen der Bürger in die europäischen Eliten und Institutionen, Empathie, das Engagement für eine gemeinsame europäische Zukunft, ein Zugehörigkeitsgefühl zur EU, ein kooperatives Verhalten, die Anerkennung von Anderssein und ein kommunikativer Umgang mit diesem Anderssein (Landfried 2011: 16). Diese Voraussetzungen sind in der EU nicht hinreichend vorhanden.

Es ist meine *Hypothese*, dass die wachsende Kluft zwischen geringer demokratischer Mitwirkung und weitreichenden politischen Kompetenzen der EU den Mangel an kulturellen Voraussetzungen der europäischen Demokratie erklärt. Die kulturellen Grundlagen der Demokratie stehen wiederum in einem engen

---

<sup>1</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde ist mit seinem Diktum von 1964 „Der freiheitliche säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“ oft missverstanden worden. In einem Interview mit Christian Rath in der taz vom 23.9.2009 betonte Böckenförde daher, dass auch der Staat die „moralische Substanz seiner Bürger“ stützen könne. Auf die Frage, wie der Staat dies tun könne, antwortete Böckenförde: „Dazu gehört nicht zuletzt der Erziehungsauftrag der Schule, auch wenn der heute leider nur noch schwach wahrgenommen wird. Außerdem kann der Staat selbst glaubwürdig moralische Ziele verfolgen, zum Beispiel soziale Gerechtigkeit, und so ein Klima schaffen, in dem Moral ernst genommen wird.“ Neben den Kirchen könnten auch „weltanschauliche, politische oder soziale Bewegungen den Gemeinsinn der Bevölkerung“ fördern.

Zusammenhang mit den sozio-ökonomischen Entwicklungen.<sup>2</sup> Wenn ein Teil der Bürger kein Vertrauen in die demokratischen Verfahren mehr hat oder aus wirtschaftlichen Gründen an den Rand der Gesellschaft gedrängt wird – Saskia Sassen spricht vom „systemic edge“ (2014: 211) –, dann schadet dies der demokratischen Politik. Wer sich nicht repräsentiert fühlt, hat keinen Anreiz, demokratische Spielregeln einzuhalten.

Die kulturellen Grundlagen demokratischen Regierens wie Empathie und Vertrauen entstehen unter anderem bei der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Gestaltung. „Loyalität gegenüber den politischen Institutionen der EU“ bildet sich nur, „wenn sich die gesellschaftliche Integrationskraft von demokratischer Teilhabe transnational entfalten kann“ (Nanz/Leggewie 2018: 101). Die Möglichkeiten zur Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung sind in der EU jedoch rar gesät. Mein Argument werde ich in drei Schritten entwickeln. Zunächst nenne ich einige empirische Befunde zur schwachen Ausprägung der kulturellen Grundlagen der europäischen Demokratie. Sodann erkläre ich diese Befunde mit den Mechanismen des europäischen Regierens und mache abschließend einen Vorschlag, mit dem es gelingen könnte, die kulturellen Grundlagen der europäischen Demokratie zu stärken.

## 2 Empirische Befunde

„Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie.“ So steht es im EU-Vertrag (Art.10 Abs.1). Repräsentation bedeutet nicht, dass die gewählten Repräsentanten die Meinungen und Interessen der Bürger möglichst unverändert in die Politik übertragen. Die öffentliche Meinung und die kollektiv verbindlichen Entscheidungen der gewählten Repräsentanten sollen vielmehr in einem Zusammenhang stehen. Die Bürgerinnen und Bürger müssen erleben, dass sie an einem nie endenden Prozess der öffentlichen Meinungsbildung (Habermas 1992: 626) teilnehmen, und die gewählten Repräsentanten diese Meinungen in ihren kollektiv verbindlichen Entscheidungen zu Rate ziehen. In einer repräsentativen Demokratie ist die *Verbundenheit* zwischen den Repräsentierten und den Repräsentanten die Grundlage für die rechtliche *Verbindlichkeit* der politischen

---

<sup>2</sup> Es wäre zu prüfen, inwieweit auch die „sozioökonomische Konfliktdimension“ und die „kulturell-identitäre Konfliktdimension“, die sich als „eigenständige Konfliktdimensionen“ im Prozess der Globalisierung herausgebildet haben (Grande 2018: 54), in einem Zusammenhang stehen.

Entscheidungen (Preuß 1996: 94). Im „Repräsentationsprozess“ sollen die konkreten Erfahrungen und Konflikte der Bürger so zusammengefasst und abstrahiert werden, „dass sie zum Gegenstand eines alle Staatsbürger in ihrer staatlichen Verbundenheit, kurz: eines allgemeinen Interesses werden können“ (Preuß 1996: 96).

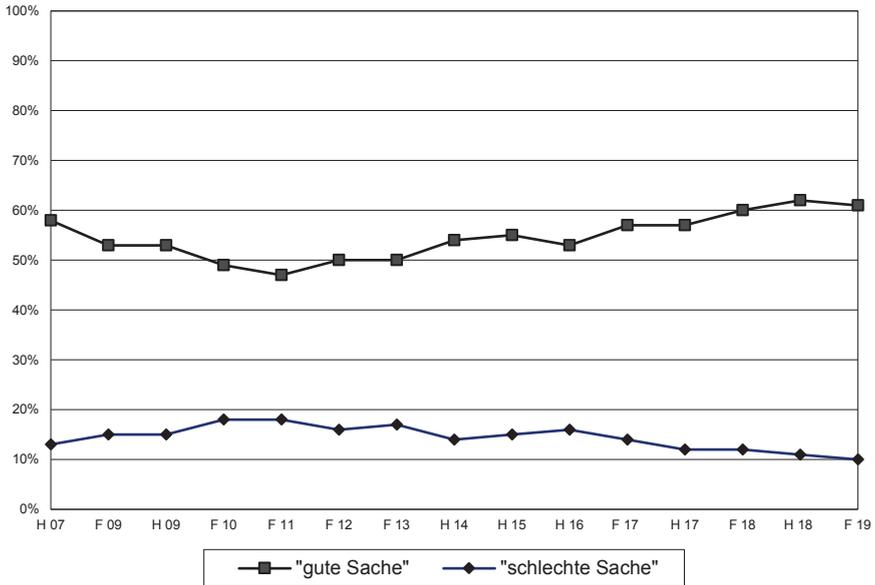
Ein solches allgemeines Interesse kann entstehen, wenn es eine politisch wirksame Öffentlichkeit gibt. Die Bürgerinnen und Bürger müssen also darauf vertrauen können, dass ihre Meinungen für politisches Handeln relevant sind und die Repräsentanten zugleich das allgemeine Interesse im Blick haben. Ein generalisiertes Vertrauen in die Repräsentanten ist notwendig, um zu gewährleisten, dass die Bürger nicht bei jeder kollektiv verbindlichen Entscheidung, die ihrem eigenen partikularen Interesse widerspricht, das ganze demokratische System in Frage stellen.

Wie sieht die Realität in der EU aus? Im März 2019 hatten im Durchschnitt der 28 EU-Mitgliedstaaten nur noch 37 % der Bürgerinnen und Bürger Vertrauen in die EU (Spezial Eurobarometer 486: 111). Diese Zahl ist ernüchternd. Es ist auch kein Trost, dass es in den Mitgliedstaaten noch schlechter aussieht. Nur 32 % der Bürger bringen ihrer nationalen Regierung Vertrauen entgegen, während 63 % ihrer nationalen Regierung „eher nicht vertrauen“ (Spezial Eurobarometer 486: 106).

Den politischen Parteien vertrauen in den 28 EU-Mitgliedstaaten nach derselben Umfrage sogar nur 19 %. Dies zeigt, dass die „auf Parteienkonkurrenz gegründete pluralistische Demokratie“ unter Druck steht. „Es öffnet sich eine Kluft zwischen den politischen Eliten in den Parlamenten und den Regierungen, die an Vertrauen verlieren, und den Bürgern, die sich entweder von der politischen Partizipation abwenden oder in Protestparteien und Bürgerbewegungen für spezifische Anliegen mobilisieren und sich als moralische Mehrheit gegen korrupte Eliten stilisieren“ (Grimm 2019: 296).

Diese Diagnose gilt für die nationalen Demokratien wie für die europäische Demokratie. Auch in der Europawahl am 26. Mai 2019 entschieden sich die Wählerinnen und Wähler für ein Parlament, in dem die beiden großen Fraktionen der Christlichen Demokraten (EVP) und der Sozialdemokraten (S&D) nicht mehr über die absolute Mehrheit verfügen. Die rechtsnationalen Parteien erhielten 171 von 751 Mandaten und erreichten damit einen neuen Höchststand. Auch wenn die Populisten weniger Sitze erlangten als befürchtet, so stimmt es nachdenklich, dass in EU-Gründerstaaten wie Frankreich und Italien „radikal rechtsnationale Kräfte das Feld anführen“ (Neue Zürcher Zeitung, 29.5.2019: 1). Die Erfolge der Populisten mit ihren europa- und fremdenfeindlichen Programmen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zeigen, dass Toleranz und die Anerkennung von Anderssein als wichtige Elemente der kulturellen Grundlagen europäischen Regierens gefährdet sind.

Trotz des Rückgangs des Vertrauens in die EU von 50 % im Herbst 2004 auf 37 % im Frühjahr 2019 und trotz der Erfolge der anti-europäischen Populisten ist eine klare Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger für eine Mitgliedschaft ihres Landes in der EU. Seit Frühjahr 2013 beobachten wir einen kontinuierlichen Anstieg der Zustimmung zur Mitgliedschaft in der EU (EU-27). Im Frühjahr 2019 hielten 61 % der Befragten die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU für eine „gute Sache“ und damit 11 % mehr als im Frühjahr 2013.



**Abbildung:** Zustimmung zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU-27) 2007 bis 2019 (Durchschnittswert)

F = Umfrage im Frühjahr des entsprechenden Jahres

H = Umfrage im Herbst des entsprechenden Jahres

Quelle: Grafik auf der Grundlage des Eurobarometers 91.1, QA11.

Auffallend ist die hohe Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die sich nicht entscheiden können. 27 % antworten im Frühjahr 2019, die Mitgliedschaft in der EU sei „weder eine gute noch eine schlechte Sache“ (Eurobarometer 91.1: 15).

Diese Unsicherheit passt zu dem Befund, dass die Hälfte der befragten Bürgerinnen und Bürger der Meinung ist, die Dinge in der EU entwickelten sich im Allgemeinen in die falsche Richtung (Eurobarometer 91.1: 26). Das Meinungsbild lässt sich als Indikator für ein Krisenbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger interpretieren. Die Mitgliedschaft in der EU wird zwar mehrheitlich als eine „gute

Sache“ gesehen, doch das Vertrauen in die EU hat abgenommen. Dramatisch gesunken ist das Vertrauen in wichtige demokratische Organisationen wie die traditionellen Volksparteien. Gerade in Krisenzeiten wäre es jedoch wichtig, dass die Bürger den politischen Eliten und demokratischen Institutionen generell vertrauten. Die EU müsste sich jetzt auf stabile kulturelle Grundlagen des demokratischen Regierens verlassen können (Weiler 2018: 359). Die Kombination des geringen Vertrauens in die EU mit dem Gefühl, dass etwas grundlegend schief läuft, verstärkt die Krise der europäischen Demokratie. Diese Situation wird von den anti-europäischen Populisten ausgenutzt. Wie lässt sich diese Entwicklung erklären?

### 3 Theoretische Erklärung

Die Asymmetrie zwischen geringer demokratischer Mitwirkung und umfassenden politischen Kompetenzen der EU führt zu einer Krise der Repräsentation. Demokratische Repräsentation erfordert einen kontinuierlichen Austausch zwischen gewählten Repräsentanten und Repräsentierten. In diesem „Repräsentationsprozess“ (Preuß 1996: 96) entstehen Vertrauen in die politischen Eliten und ein Zugehörigkeitsgefühl als kulturelle Grundlagen der europäischen Demokratie. Die Mechanismen des europäischen Regierens sind jedoch wenig geeignet, den Austausch zwischen politischen Eliten und Bürgern zu fördern. Dies ist umso gravierender, je mehr sich die EU von einem Binnenmarkt zu einer politischen Ordnung mit Kompetenzen in einer Vielzahl von Politikbereichen wandelt.

In der EU sind es vor allem die Experten der Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten, die verhandeln und Entscheidungen treffen. Das direkt gewählte Europäische Parlament ist bei der Gesetzgebung zwar gleichberechtigt mit dem Rat (Art. 294 AEUV), besitzt jedoch noch immer kein Initiativrecht. Die nationalen Parlamente wiederum werden oft erst in die Debatte eingeschaltet, wenn die Entscheidungen schon gefallen sind. Daran hat auch das 2009 mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Recht der nationalen Parlamente, die Einhaltung der Subsidiarität in der europäischen Gesetzgebung zu kontrollieren, nichts geändert.

Am Beispiel der Eurokrise lässt sich dies veranschaulichen. Im Verlauf des Krisenmanagements wurden wichtige Kompetenzen der nationalen Parlamente auf die Kommission, die europäische „Regierung“, übertragen. In kleinen Schritten und weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit erhielt die Kommission einen beträchtlichen Einfluss auf die Haushaltspolitik der nationalen Parlamente. So ist die Kommission Hauptakteurin bei der Umsetzung der Regeln zur

Förderung eines ausgeglichenen Haushaltes in den Mitgliedstaaten der Eurozone. Diese Regeln wurden im Fiskalpakt vom 2. März 2012 über die „Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ festgelegt.

Im Fiskalpakt werden national verankerte Vorkehrungen zur Sicherung eines ausgeglichenen Haushalts in den Mitgliedstaaten mit einer europäischen Überwachung verknüpft. Die Kommission schlägt den zeitlichen Rahmen für das Erreichen eines ausgeglichenen Haushaltes vor. Sie bestimmt auch die Grundsätze der nationalen Korrekturmechanismen für den Fall, dass ein ausgeglichener Haushalt nicht erreicht wird (Art. 3 Fiskalpakt). Es überrascht daher, im Fiskalpakt zu lesen, das Haushaltsrecht der nationalen Parlamente werde nicht eingeschränkt (Art. 3 Abs. 2 Fiskalpakt). Diese Beteuerung ist ein Selbstbetrug der politischen Eliten und ändert nichts an dem faktischen Machtverlust der nationalen Parlamente. Den Einfluss der Kommission auf die nationale Haushaltspolitik mag man befürworten oder ablehnen. Er muss jedoch öffentlich diskutiert und demokratisch legitimiert sein.

Eine öffentliche Debatte über solche wesentlichen Änderungen des europäischen Regierens im Verlauf des Managements der Eurokrise fand nicht statt. Die Medien haben zwar ausführlich über die schwierige ökonomische Lage in Griechenland berichtet. Doch über die Machtverschiebung von den nationalen Parlamenten zur Europäischen Kommission wurde in einer breiteren Öffentlichkeit wenig diskutiert. Die Entscheidung wichtiger politischer Fragen ohne öffentliche Diskussion wird auch durch die spezifische Art der europäischen Konstitutionalisierung gefördert.

Eine Verfassung enthält die Regeln der politischen Entscheidungsfindung. Diese Regeln sind dann kein Thema mehr in der täglichen politischen Auseinandersetzung. Da die europäischen Verträge wie eine Verfassung behandelt werden, zugleich aber Vorschriften mit Gesetzescharakter enthalten, sind zahlreiche Fragen zu Details der Politikgestaltung der öffentlichen Diskussion entzogen. Es sind die Richterinnen und Richter des EuGH, also nichtgewählte Experten, die über die Interpretation der Verträge und damit häufig über die Details einzelner Politiken entscheiden. „Die Verschmelzung von verfassungsrechtlichen Bestandteilen mit einfachrechtlichen Bestandteilen in den Verträgen begünstigt die nichtgewählten und nichtverantwortlichen Institutionen gegenüber den demokratisch legitimierten und kontrollierten Organen“ (Grimm 2016: 116).

Der EuGH befasste sich nicht nur mit detaillierten Fragen der politischen Gestaltung, sondern begünstigte aus strukturellen Gründen auch den wirtschaftlichen Liberalismus. Da der EuGH häufig über den Binnenmarkt mit seinen vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten des freien Verkehrs von Gütern, Arbeitskräften, Dienstleistungen und Kapital zu entscheiden hatte, und die Verfahren meist von Wirtschaftsakteuren ausgingen, die gegen nationale Regulierungen der

wirtschaftlichen Freiheiten klagten, wirkte sich die Rechtsprechung im Ergebnis zugunsten des Marktliberalismus aus (Grimm 2016: 114). Der EuGH verstärkte daher die Politik der Deregulierungen, die als Reaktion auf eine sich globalisierende Welt seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts in zahlreichen westlichen Demokratien betrieben wurde. Die Deregulierung wurde mit steuerlichen Entlastungen der einkommens- und vermögensstarken Schichten verknüpft.

Das wirtschaftspolitische Konzept der Liberalisierung hat zu einer ungleichen Verteilung von Gütern, Dienstleistungen, Kapital, von technischen und wissenschaftlichen Errungenschaften geführt. Thomas Piketty zeigt in seiner empirischen Studie zum Kapital im 21. Jahrhundert, dass die Einkommen aus Kapital prozentual stärker steigen als das gesamtwirtschaftliche Wachstum (Piketty 2014: 25). Dieser Mechanismus führe zu einer globalen Dynamik der Vermögensakkumulation und -verteilung, die eine völlig außer Kontrolle geratene Spirale der Ungleichheit in Gang setzen könne (Piketty 2014: 439).

Die entstandenen sozio-ökonomischen Ungleichheiten in und zwischen den EU-Mitgliedstaaten lassen den sozialen Zusammenhalt brüchig werden. Wenn benachteiligte Schichten der Gesellschaft den Eindruck haben, dass die Politik ohnehin nicht für sie da ist, werden sie das Vertrauen in die demokratischen Institutionen verlieren und beispielsweise nicht mehr wählen (Merkel 2014: 118). Die kulturellen Grundlagen der europäischen Demokratie werden also ganz entscheidend durch die zunehmende sozio-ökonomische Ungleichheit beeinträchtigt.

Die Mechanismen des Regierens in der EU sind nicht geeignet, die kulturellen Grundlagen der europäischen Demokratie zu festigen. Daraus kann man jedoch nicht ableiten, dass es ratsam sei, das Projekt der europäischen Integration aufzugeben. Das Plädoyer Wolfgang Streecks, zum Nationalstaat zurückzukehren (2013: 254), ist nicht erfolversprechend. In einer sich globalisierenden Welt können wirksame politische Regulierungen der Wirtschaft nicht mehr mit nationaler Politik erreicht werden. Es kommt vielmehr darauf an, durch transnationale Zusammenarbeit in der EU den rasanten sozio-ökonomischen Wandel mit demokratischer Politik zu gestalten. „If we are to regain control of capitalism, we must bet everything on democracy – and in Europe, democracy on a European scale“ (Piketty 2014: 573). Diese politische Gestaltung ist auf die Mitwirkung der Zivilgesellschaften angewiesen, auch wenn es schwierig ist, jenseits des Nationalstaates die Beteiligung der Bürger zu realisieren.

## 4 Konkreter Vorschlag

Die vielfältigen und andauernden Krisen, mit denen die EU konfrontiert ist, lassen sich kaum mit den Krisen vergleichen, die es im Laufe der europäischen Integration immer wieder gab und aus denen die EU meist gestärkt hervorging. Die EU steht an einem Wendepunkt. Es ist an der Zeit, die EU in einem Verfassungsvertrag neu zu konstituieren und demokratisch zu legitimieren (Mückenberger et al. 2018: 16).

Lange Zeit schreckten die politischen Eliten vor einem neuen Konvent zurück. Das Scheitern des letzten Verfassungskonventes ist noch lebhaft in Erinnerung. Doch seit der Rede des französischen Präsidenten Emmanuel Macron in der Sorbonne am 26. September 2017 ist Bewegung in die Debatte über eine mögliche Neubegründung Europas gekommen. Auch die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sprach sich in ihrer Rede im Europaparlament am 16. Juli 2019 für eine Konferenz zur Zukunft Europas aus: „Zunächst möchte ich, dass die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union eine führende und aktive Rolle dabei spielen, die Zukunft unserer Union zu gestalten. Ich will, dass sie bei einer Konferenz zur Zukunft Europas zu Wort kommen, die 2020 beginnen und sich über zwei Jahre erstrecken soll“ (von der Leyen 2019).

Für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei einem neuen Konvent schlage ich Bürgerkonferenzen vor. Dabei orientiere ich mich an dem Konzept der Zukunftsräte, das Patrizia Nanz und Claus Leggewie entwickelt haben (2018: 58–103). In diesem Konzept stehen fünf Aspekte im Mittelpunkt. Erstens werden Zukunftsräte auf Dauer von der lokalen über die regionale und nationale bis zur europäischen Ebene eingerichtet und miteinander vernetzt (59). Zweitens bestehen diese Räte aus kleinen, die gesellschaftliche Vielfalt repräsentierenden Gruppen mit – je nach Ebene – 25 bis 50 Teilnehmenden, die nach dem Prinzip der qualifizierten Zufallsauswahl ausgesucht werden (71). Drittens nehmen sich die Zukunftsräte der Themen an, die im parlamentarischen oder administrativen Alltag zu kurz kommen (82). Viertens ist zu gewährleisten, dass die Ergebnisse der Arbeit der Zukunftsräte in den politischen Entscheidungsprozessen tatsächlich eine Rolle spielen (101). Und fünftens wird mit Zukunftsräten eine Unterstützung der repräsentativen Demokratie „durch dezentralen Bürgerverstand“ angestrebt (69).

Bürgerkonferenzen nach dem Modell der Zukunftsräte gab es schon einmal. Als im Mai und im Juni 2005 in Frankreich und den Niederlanden die Bürger mehrheitlich den europäischen Verfassungsvertrag ablehnten, war dies ein Paukenschlag. Damit hatten die politischen Eliten nicht gerechnet. Was tun? Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten beschlossen, eine Phase der Reflexion einzulegen. Die Kommission reagierte mit einem „Plan D für Demokra-

tie, Dialog und Diskussion“ (Europäische Kommission 2005). Mit diesem Plan wollte sie einen Beitrag zur Wiedergewinnung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die EU leisten.

„Letztendlich“, so die Kommission, gehe es darum, „den Bürgern zuzuhören, damit die Europäische Union ihre Belange wahrnehmen kann.“ Doch gleich im nächsten Satz verwickelt sich die Kommission in einen Widerspruch. Sie setze sich zum Ziel, „Anerkennung für den Zusatznutzen zu erhalten, den die Europäische Union bietet“ (Europäische Kommission 2005: 4). Möchte die Kommission den Bürgern zuhören oder ihnen mitteilen, welchen Nutzen die EU mit sich bringt? Hier wird ein charakteristisches Merkmal des europäischen Regierens deutlich. Der Kommission geht es um die öffentliche Präsentation der positiven Aspekte der EU und weniger um die öffentliche Diskussion der Vor- und Nachteile der Integration.

Im Rahmen des „Planes D“ wurden Bürgerkonferenzen eingerichtet, die als begrenzt erfolgreich beurteilt werden können. Erfolgreich, weil 1.800 nach dem qualifizierten Zufallsprinzip ausgewählte Bürgerinnen und Bürger aus 27 Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhielten, über die Zukunft Europas in nationalen Runden zu diskutieren (European Citizens' Consultations 2007: 16). Die Bürger entschieden sich bei einer „Agenda-Setting“ Konferenz im Oktober 2006 für folgende drei Themen: Die soziale und ökonomische Lage der Familien in Europa, die Rolle der EU in der Welt und den Umgang mit Migration sowie die Folgen des Energieverbrauchs für Umwelt und Wirtschaft. Die anhaltende Bedeutung dieser Themen spricht für das Urteilsvermögen der Bürger. Die Bürger diskutierten diese Themen bei nationalen Treffen und tauschten sich mit den Konferenzen der anderen Länder aus. Jeweils eine Vertreterin oder ein Vertreter der nationalen Konferenzen beteiligte sich dann an einem Treffen am 9. Mai 2007 in Brüssel, bei dem die nationalen Berichte in einem Dokument „European Citizens' Perspectives“ zusammengefasst wurden. Dieses Dokument wurde anschließend Margot Wallström, der damaligen Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, überreicht und mit ihr diskutiert.

Eine Umfrage unter fast 1000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Bürgerkonferenzen kommt zu dem Ergebnis, dass in den nationalen Berichten die Vielfalt der diskutierten Perspektiven nicht widerspiegelt wurde (Goldschmidt et al. 2008: 19). Die Entsendung jeweils nur eines einzigen Vertreters der nationalen Konferenzen zur „Synthese-Konferenz“ nach Brüssel habe ebenfalls zu einer Verengung des Meinungsspektrums geführt (Goldschmidt et al. 2008: 20).

Die Teilnehmer an den Bürgerkonferenzen schreiben im Schlussbericht: „In addition to the above three topics, many of our panels express a wish to increase opportunities for a more active participation of Europe's citizens (...) Overall, 97 %

of us who participated at the national events say we would invest our time again to travel and participate in policy dialogues on European issues. Many of us believe that a Europe with which we can identify needs to be built with and not without us“ (European Citizens’ Perspectives 2007: 13).

Doch kaum war die Reflexionspause vorbei, kehrten die politischen Eliten zur Herrschaft der Exekutiven und Experten zurück. Die Debatten der Bürgerinnen und Bürger während der Konferenzen blieben ohne Folgen für den weiteren Umgang mit dem Verfassungsvertrag. Die Staats- und Regierungschefs beschloßen im Juni 2007, auf dem gewohnten Wege einer Regierungskonferenz einen Reformvertrag zu verabschieden, in den die wesentlichen Inhalte der gescheiterten Verfassung aufgenommen wurden. Der Reformvertrag wurde am 13. Dezember 2007 in Lissabon von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet. Auf diese Weise wurden zwar die wichtigsten Neuerungen des gescheiterten Verfassungsvertrages gerettet. Doch der Anspruch, die EU gemeinsam mit den Bürgern voranzubringen, wurde nicht eingelöst.

Aus den Erfahrungen mit dem Konvent von 2002/2003 können wir lernen. Bei einem neuen Konvent sollten die Bürger von Anfang an in die Arbeit einbezogen werden und nicht erst am Ende die Möglichkeit haben, in Referenden zu den Ergebnissen eines Konventes „Ja“ oder „Nein“ zu sagen (Landfried 2019: 10). Die Bürgerkonferenzen, die nach den Referenden stattfanden, kamen zu spät und wirkten sich nicht auf die politischen Entscheidungen aus. Bei einem neuen Konvent könnte man wie folgt vorgehen: Auf den regionalen Ebenen aller EU-Mitgliedstaaten gründete man Bürgerkonferenzen von 25 Personen. Wie im Modell der Zukunftsräte stellten die Behörden die Melderegister zur Verfügung, und man wählte unter Wahrung des Datenschutzes nach Geschlechterparität, Alters- und Berufsgruppen, der Bildungsgrade und unter Berücksichtigung von Personen mit Migrationshintergrund etwa 1000 Personen pro Mitgliedsstaat aus. Aus dieser Gruppe könnte man anschließend per Losverfahren die jeweiligen regionalen Bürgerkonferenzen zusammenstellen.

Diese Bürgerkonferenzen diskutierten sodann für eine bestimmte Zeit in allen Mitgliedstaaten einen einheitlichen Fragenkatalog zur Zukunft der EU. Den Fragenkatalog könnten die Europaausschüsse der nationalen Parlamente und der Innenausschuss des Europäischen Parlamentes gemeinsam ausarbeiten. Die Bürgerkonferenzen hätten die Möglichkeit, den Fragenkatalog zu ergänzen. Ein denkbare Thema wäre die wachsende Kluft zwischen europäischen Werten und europäischem Handeln. Denn Wissenschaftler aus mehreren europäischen Ländern haben zu Recht angemahnt, die europäischen Werte und das europäische Handeln in Einklang zu bringen (Mückenberger et al. 2018: 16). Nach der Europäischen Grundrechtecharta gründet sich die EU „auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der

Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit.“ Zur Realisierung dieser Werte könnten die Bürgerkonferenzen Ideen aus der Praxis beisteuern.

Die regionalen Konferenzen müssten sich über ihre Arbeit austauschen und europäisch vernetzen. Hier böte sich die Nutzung der digitalen Kommunikation an. Ein Konferenzbüro könnte Materialien besorgen und Kontakte zu Experten herstellen. So ließen sich der Sachverstand der Experten und das Bürgerwissen bei der Entwicklung eines Rahmens für die zukünftige europäische Politik verknüpfen. Die regionalen Bürgerkonferenzen würden jeweils zwei Mitglieder in die nationale Bürgerkonferenz entsenden, die dort ihre Empfehlungen präsentierten. Die 28 nationalen Konferenzen hätten nun die Aufgabe, die Empfehlungen zu diskutieren, Prioritäten zu setzen und einen nationalen Bericht zu verfassen. In diesen Berichten sollte trotz der notwendigen Prioritätensetzung die Vielfalt der Perspektiven nicht verlorengehen, wie es offensichtlich bei den zurückliegenden Bürgerkonferenzen der Fall war.

Eine andere Lehre, die man aus den Bürgerkonferenzen der Jahre 2006 bis 2007 gewinnen kann, ist die Bedeutung der persönlichen Kommunikation. Der Austausch zwischen den politischen Eliten und den Bürgern sollte sich nicht allein auf schriftliche Berichte oder die digitale Kommunikation beschränken. Es fehlen in der europäischen Öffentlichkeit Räume, in denen es Zeit für Gespräche, Interaktionen, auch Konfrontationen zwischen Bürgern unterschiedlicher Kulturen und sozialer Schichten gibt (Göle 2016: 18, 271). Bürgerkonferenzen könnten solche Räume für die Begegnung, den Dialog und die Deliberation sein. Daher schlage ich vor, dass die nationalen Konferenzen aus ihrem Kreise jeweils zwei Mitglieder mit beratender Funktion in die Konferenz zur Zukunft Europas nach Brüssel delegieren. Der Konvent zur Zukunft Europas bestünde dann nicht wie der Konvent von 2002/2003 allein aus Mitgliedern der nationalen Parlamente und Regierungen sowie der europäischen Institutionen. Es wäre ein Novum, dass 56 Mitglieder der nationalen Bürgerkonferenzen mit den gewählten Repräsentanten der Parlamente, Regierungen und europäischen Institutionen zusammenarbeiteten. Diese Ankopplung der Bürgerkonferenzen an den formalen Entscheidungsprozess trüge dazu bei, dass die Debatten der Bürger nicht folgenlos blieben (Nanz/Leggewie 2018: 100).

Die Einberufung eines neuen Konventes zur Zukunft Europas ist überfällig. Ständige Änderungen des europäischen Regierens ohne öffentliche Debatten untergraben die ohnehin schwache gesellschaftliche Verankerung der EU. Wer die Zukunft der EU auf eine Analyse der gegenwärtigen Realität der europäischen Demokratie gründen möchte, kann dieses nur aus der Vielfalt der Erfahrungen der Bürger heraus bewerkstelligen. Die „Welt, so wie sie ‚wirklich‘ ist“, wird nur „in dem Maße verständlich (...), als Viele miteinander über sie reden und ihre Mei-

nungen, ihre Perspektiven miteinander und gegeneinander austauschen“ (Arendt 1993: 52). Deshalb ist die aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei einem neuen Konvent zur Zukunft Europas nicht nur eine Chance, sondern eine Notwendigkeit.

**Christine Landfried** ist Professorin em. für Politikwissenschaft der Universität Hamburg. Kontakt: christine.landfried@uni-hamburg.de

## Literatur

- Arendt, Hannah* 1993: Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlass. Ursula Ludz (Hg.). Piper.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* 2009: Freiheit ist ansteckend. Interview mit Christian Rath. In: taz vom 23.09.2009, 4.
- Europäische Kommission* 2005: Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion. COM (2005)494.
- Europäische Kommission* 2017: Weißbuch zur Zukunft Europas. COM (2017)2025.
- Europäische Kommission* 2019: Spezial Eurobarometer 486. Die Europäer im Jahr 2019.
- Europäisches Parlament* 2019: Näher an den Bürgern, Näher vor der Wahl. Eurobarometer-Umfrage 91.1 des Europäischen Parlaments.
- European Citizens' Consultations* 2007: European Citizens' Perspectives on the Future of Europe.
- Göle, Nilüfer* 2016: Europäischer Islam. Muslime im Alltag. Wagenbach.
- Goldschmidt, Rüdiger/Renn, Ortwin/Köppel, Sonja* 2008: European Citizens' Consultations Project. Final Report.
- Grande, Edgar* 2018: Zivilgesellschaft, politischer Konflikt und soziale Bewegungen. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 31(1–2): 52–60.
- Grimm, Dieter* 2016: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, C.H.Beck.
- Grimm, Dieter* 2019: Wie sähe heute ein neues Grundgesetz aus? In: Heinig, Hans Michael/Frank Schorkopf (Hg.): 70 Jahre Grundgesetz. Vandenhoeck & Ruprecht, 287–301.
- Habermas, Jürgen* 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Suhrkamp.
- Landfried, Christine* 2011: The Concept of Difference. In: Raube, Kolja/Sattler, Annika (Hg.): Difference and Democracy. Exploring Potentials in Europe and Beyond. Campus, 15–45.
- Landfried, Christine* 2019: Die Bürger frühzeitig beteiligen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.07.2017, 10.
- von der Leyen, Ursula* 2019: Rede im Europaparlament, 16.7., Straßburg.
- Macron, Emmanuel* 2017: Initiative für Europa, 26.09.2017, Paris.
- Merkel, Wolfgang* 2014: Is capitalism compatible with democracy? In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 8(2): 109–128.
- Mückenberger, Ulrich/Supiot, Alain/Allamprese, Andrea et al.* 2018: Die EU muss neu gegründet werden. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.09.2018: 16.
- Nanz, Patrizia/Leggewie, Claus* 2018: Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Wagenbach.

- Piketty, Thomas* 2014: *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Preuß, Ulrich K.* 1996: *Wo bleibt das Volk? Erwartungen an demokratische Repräsentation*.  
In: *Fabricius-Brand, Margarete/Börner, Bertram* (Hg.): *4. Alternativer Juristinnen- und Juristentag. Dokumentation*. Nomos, 89–99.
- Sassen, Saskia* 2014: *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*. Harvard University Press.
- Streeck, Wolfgang* 2013: *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Suhrkamp.
- Weiler, Joseph H.H.* 2018: *United in Fear – The Loss of Heimat and the Crises of Europe*. In: *Papadopoulou, Lina/Pernice, Ingolf/Weiler, Joseph H.H.* (Hg.): *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis. Dimitris Tsatsos in memoriam*. Nomos, 359–378.