



Zukunft der Demokratie | 04.2019

## Konferenzgeflüster

**Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat eine zweijährige Konferenz zur Zukunft Europas angekündigt. Sogar Bürgerinnen und Bürger sollen mitwirken. Aber wie? Wer partizipative Demokratie leben will, muss Scheinbeteiligung vermeiden – und den Bürgern echte Mitsprache geben.**

Auf Brüsseler Schreibtischen liegen erste Konzepte für die Konferenz zur Zukunft Europas. Wer soll daran beteiligt, was soll erreicht werden? Welche Themen? Wie umgehen mit den Erwartungen der Bürger, der Mitgliedstaaten? Noch ist der konkrete Auftrag für die Konferenz im Unklaren. Europäische Föderalisten erhoffen sich Rückenwind für Vertragsveränderungen. Zahlreiche Mitgliedstaaten fürchten selbiges. Einigkeit scheint darin zu bestehen, dass Bürgern eine wichtigere Rolle in den Diskussionen zukommen soll als dies früher der Fall war. Bei waberndem Populismus, wachsender Elitenskepsis und wahrgenommenen Repräsentationslücken seitens der EU-Bevölkerung ist dies dringend notwendig.

Tatsächlich ist partizipative Demokratie momentan in aller Munde. Testlabore und Großversuche der Bürgerbeteiligung haben sich rasant in Europa ausgebreitet. Auch die EU hat erste Schritte unternommen. Dennoch klaffen Anspruch und Wirklichkeit oft auseinander. So wird die Europäische Bürgerinitiative nach wie vor kaum in der europäischen Öffentlichkeit wahrgenom-

men. Die vom französischen Präsidenten initiierten EU-Bürgerkonsultationen von 2018 waren bestenfalls ein gut koordinierter Dialogversuch in allen Mitgliedstaaten, ohne viel Zählbares zu generieren.

Die Zukunftskonferenz bietet die Chance, Bürger bei der Entwicklung der künftigen Gestalt der EU direkt zu beteiligen. Das wäre ein Novum. Gut gemachte Bürgerbeteiligung steigert das Vertrauen der Menschen in die Demokratie und Politik wird besser. Als Souverän sollten Europas Bürger selbstverständlich mitwirken. Die anscheinend so bürgerferne EU könnte zum Vorreiter innovativer Beteiligung werden.

Zugleich gilt: Schlecht gemachte Bürgerbeteiligung schadet der europäischen Demokratie. Bürgerbeteiligung an der Zukunftskonferenz muss umsichtig aufgesetzt und klug choreographiert werden. Sie sollte keine rein kommunikative Übung sein, sondern einen Kulturwandel in den EU-Institutionen einleiten. Dieser EINWURF diskutiert Grundsätze und Erfolgsfaktoren guter Partizipation und zeigt drei Modelle für eine mögliche Beteiligung von Bürgern auf.

## Wer, wie, was:

### Die Konferenzidee im europäischen Kontext

Die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat sich in ihrer Juli-Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg für die Einrichtung einer „Konferenz zur Zukunft Europas“ ausgesprochen. Die Konferenz soll 2020 starten und zwei Jahre andauern. Sie soll als gleichwertige Partner einzelne Bürger (gerade auch junge Europäer), Zivilgesellschaft und Europäische Institutionen zusammenbringen. Der Umfang und die Ziele der Konferenz werden gemeinsam vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission festgelegt. Von der Leyen versprach, die Konferenzergebnisse in der Kommissionsarbeit zu berücksichtigen, auch durch entsprechende Gesetzesvorschläge. Selbst gegenüber Vertragsänderungen zeigt sie sich offen.

Die Vorschläge einer Zukunftskonferenz kommen nicht aus dem Nichts. In Brüssel ist wieder vermehrt das Tabuwort „Vertragsänderung“ zu vernehmen. Nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 sowie dem anschließend nur mühsam geschaffenen Vertrag von Lissabon setzte eine mehr als ein Jahrzehnt währende Vertragsmüdigkeit ein. In der vergangenen Legislaturperiode war nach wie vor die Mehrheit des EU-Parlaments dafür, erst den rechtlichen Rahmen des Vertrags von Lissabon auszuschöpfen (siehe Brok/Bresso-Report 2016). Dennoch: Die komplette Unlust gegenüber institutionellen Weiterentwicklungen ist einer vorsichtigen Offenheit für mögliche Vertragsänderungen gewichen.

Der Zuschnitt der neuen Kommission unterstreicht die Bedeutung des Themas Demokratie für die EU-Institutionen. Gleich drei Kommissare kümmern sich darum. Dubravka Suica ist als Vize-Präsidentin für Demokratie & Demografie zugleich für die Ausgestaltung der Konferenz zur Zukunft Europas zuständig. Das langjährige Kommissionsmitglied Maroš Šefčovič ist nun für interinstitutionelle Beziehungen und Vorausschau zuständig. Vize-Präsidentin Věra Jourová kümmert sich um Werte und Transparenz und wird die Dreier-Kommissarsgruppe für einen „New Push for European Democracy“ leiten. Sie soll die Kommission in der Spitzenkandidatenfrage sowie zu transnationalen Listen in der Zukunftskonferenz repräsentieren.

Die Mitgliedstaaten haben ihre grundsätzliche Zustimmung zur Zukunftskonferenz bereits am

Rande der Auswahl Ursula von der Leyens zur Kommissionspräsidentin gegeben. Deutschland und Frankreich haben Ende November 2019 ein Non-Paper verfasst und sich erstmals zu möglichen Themen, einer Struktur und der Beteiligung von Bürgern geäußert. Von anderen EU-Mitgliedstaaten ist wenig zu hören. Klar ist: Europäische Föderalisten wünschen sich einen neuen Anlauf für Vertragsänderungen. Eher integrations skeptische Staaten fürchten selbiges. Es ist kaum zu erwarten, dass sie sich für umfangreiche Machtbefugnisse für die Konferenz aussprechen.

### Vorab: Drei Grundsatzfragen klären

Das Format, die Ziele und der Zeitrahmen der Konferenz zur Zukunft Europas werden durch eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Parlament, Kommission und Rat festgelegt. Drei Grundsatzfragen gilt es vorab zu klären:

Erstens, was sind ihre Ziele und wie sieht ihr Mandat aus. Ein enges Mandat bedeutet, dass sowohl das Format, der Zeitrahmen als auch die Struktur möglicher Ergebnisse klar benannt und vorgegeben werden. In dem Fall kommt den interinstitutionellen Aushandlungen in der Vorbereitung auf die Konferenz eine bedeutendere Rolle zu. Ein weniger enges Mandat überlässt der Konferenz und deren Führung mehr Möglichkeiten bei der Ausgestaltung und lässt offen, wie sich die zweijährige Dynamik entfaltet. Ob der Prozess dann in einem Europäischen Konvent und womöglich in Vertragsveränderungen mündet oder nicht wird sich zeigen.

Die zweite Grundsatzfrage bezieht sich auf den Themenzuschnitt der Konferenz. Möglich wäre es, sich auf stärker institutionelle Themen und die EU-Demokratiefrage zu fokussieren. Transnationale Listen zu Europawahlen sowie das (leidige) Spitzenkandidatenthema wären eher der Beginn einer Diskussion darüber, wie Bürger mehr, innovativer und direkter an EU-Politik beteiligt werden können und letztlich der demokratische Charakter der EU und ihre Handlungsfähigkeit gestärkt werden kann. Daran anschließend könnte diskutiert werden, wie den EU-Bürgern mehr Möglichkeiten der Beteiligung geboten werden können. Die Konferenz wäre in diesem Sinne vor allem eine Konferenz zu Europas Demokratie. Dem gegenüber steht eine Herangehensweise, die zweifellos die aktuell auf dem Tisch liegenden heißen institutionellen Eisen aufnimmt, aber sich nicht

allein auf die Lösung dieser Konflikte beschränkt. Alle strategisch-inhaltlichen Fragen wie Klima, Wirtschafts- und Sozialmodell, Währungsunion sowie Sicherheit und Verteidigung werden zur Diskussion gestellt. Das deutsch-französische Non-Paper geht in diese Richtung.

Drittens sind die Art und der Umfang der in Aussicht gestellten direkten Beteiligung von Bürgern an der Konferenz noch völlig offen. Dieses Element könnte eine echte Innovation sein, wenn es über ein Diskussionsforum organisierter zivilgesellschaftlicher Gruppen hinausgeht. Auch speziell für die Beteiligung von jungen Menschen könnte es eigene Formate geben. Das Europaparlament setzt sich für eine möglichst breite und repräsentative Beteiligung von Bürgern an der Konferenz ein. Das Parlamentsgebäude selbst könnte symbolisch als Tagungsort zur Verfügung stehen.

---

## „Gut gemachte Bürgerbeteiligung erhöht die Legitimität von Politik.“

---

Gerade dieses Element entscheidet mit über das Ansehen und Potential der Zukunftskonferenz als Ganzes. Denn gut gemacht kann Bürgerpartizipation die Legitimität politischer Entscheidung erhöhen. Schlecht gemacht kann sie zu Desillusionierung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger oder gar zu Delegitimierung von Politik führen. Die voraussetzungsvolle Einbeziehung von Bürgern in die EU-Zukunftskonferenz muss deshalb zentrale Qualitätsgrundsätze der partizipativen Demokratie berücksichtigen.

### Gretchenfrage Bürgerbeteiligung: Ideellieferant oder Entscheider?

Die Ziele der Zukunftskonferenz sind noch nicht klar definiert, noch viel weniger das Ziel der Beteiligung von Bürgern. Das ist an sich kein Problem. Jeder Prozess beginnt zunächst mit einer vagen Idee. Allerdings zeigt die Praxis, dass das Verständnis von Bürgerbeteiligung meist sehr unterschiedlich ist. Manche Politiker verstehen unter neuen Partizipationsformen lediglich erweiterte Möglichkeiten der Kommunikation mit den Bürgern. Diese wiederum erwarten (nicht immer, aber oft) eine direkte Entscheidungsbeteiligung.

Bei der Konzeption des Prozesses hilft ein Blick in die Literatur. Bereits 1969 hat Sherry R. Arnstein die „ladder of participation“ (Partizipationsleiter) entwickelt. Die Grundidee ist einfach. Die Intensität der Beteiligung kann unterschiedlich hoch sein. Je höher man die Leiter steigt, desto involvierter sind Bürger, desto mehr bestimmen sie selbst über Entscheidungen oder setzen diese gar um. Information, Dialog, Konsultation, Mitentscheidung, Entscheidungsumsetzung – so sehen im Wesentlichen die Stufen der Partizipationsleiter aus.

Wie die Ergebnisse der Zukunftskonferenz am Ende in die Politik einfließen oder gar umgesetzt werden, wird sich erst später herausstellen. Das ist realistisch und legitim. Anders sieht es mit der Beteiligung der Bürger an der Zukunftskonferenz aus. Gleich wie das finale Beteiligungsformat aussehen wird, die Teilnehmer wollen wissen, welchen Anteil ihre Arbeit an den weiteren Beratungen hat. Sollen Bürger konsultiert werden oder haben sie gar direkte Mitentscheidung über die Konferenzergebnisse? Das ist die Kernfrage, die vor Beginn der Konzeption der Zukunftskonferenz erfolgen muss.

### Top-down, bottom-up oder beides? Die richtigen Themen finden.

Für die Zukunftskonferenz werden drei Themenkreise diskutiert. Institutionelle Fragen, die oft das Zusammenspiel von Parlament, Kommission und Rat betreffen. Policy-Fragen, die als wichtige EU-Zukunftsthemen angesehen werden. Sowie die umfassendere Frage, wie Bürger an europäischer Politikgestaltung und -entwicklung beteiligt werden können.

Die Partizipationsforschung überlegt seit geraumer Zeit, welche Themen für breite Beteiligungsprozesse besonders geeignet sind. Sind es eher „heiße Themen“, wie etwa die Flüchtlingsproblematik, bei denen es der Politik allein nicht gelingen mag Lösungen zu finden? Oder „kalte Themen“, die weniger emotional diskutiert werden, jedoch große langfristige Bedeutung haben, wie etwa der Umgang mit dem demografischen Wandel? Je nach Situation sind bestimmte Themen mal mehr oder mal weniger geeignet. Aber es gibt grundsätzlich kein Thema, bei dem Bürgerbeteiligung nicht möglich wäre.

Skeptiker der Bürgerbeteiligung führen gerne an, dass Bürger zweifelsohne in der Lage sind ethische Grundsatzfragen zu diskutieren und darüber zu

befinden. Bei allzu komplexen technischen oder gar institutionellen Fragen (wie etwa Spitzenkandidaten oder transnationalen Listen) fehle es an der entsprechenden Wissensbasis. Zahlreiche Beispiele zeigen jedoch das Gegenteil: Bereits 2004 hat eine Citizens' Assembly im kanadischen British Columbia einen konkreten Vorschlag zur Wahlrechtsreform erarbeitet. Aktuell diskutiert Chile, ob die Staatskrise nicht durch eine von Bürgern selbst gestaltete neue Verfassung gelöst werden kann. Die Themenfrage reduziert sich damit auf eine Frage des richtigen Prozessdesigns und wie Experten eingebunden werden können.

Derzeit überlegen vor allem Politik und Verwaltung in Brüssel und den Mitgliedstaaten, was wichtig wäre und wozu man Bürger beteiligen könnte. Zweifellos resultieren die vom Europäischen Rat und der Kommission präsentierten strategischen Prioritäten aus längeren Diskussionsprozessen und sind eine geeignete thematische Grundlage für die Zukunftskonferenz. Zugleich könnte jedoch dieser „top-down“ Ansatz gerade bei der Themenauswahl um eine „bottom-up“ Perspektive ergänzt werden. Bürger hätten dann selbst die Möglichkeit ihre Themen mit auf die Agenda der Zukunftskonferenz zu bringen. Die Legitimation der Konferenz würde sich dadurch in den Augen der Öffentlichkeit erhöhen.

## Zufallsauswahl der Bürger: Wie die „üblichen Verdächtigen“ vermieden werden

Welche Bürger sollen an der Zukunftskonferenz beteiligt werden? Soll allen Europäern die Teilnahme offenstehen oder bezieht man nur ausgewählte Bürger ein? In jüngerer Zeit gibt es in immer mehr Staaten sogenannte Citizens' Assemblies, die zufällig und möglichst repräsentativ eingeladene Bürger beteiligen. Irland mit seinen Assemblies zu diversen Themen ist das prominenteste Beispiel, Frankreich hat das Verfahren während der Grand Débat angewandt und führt es derzeit zu weiteren Themen fort. Auch die EU hat während der Europäischen Bürgerkonsultationen 2018 ein Bürgerpanel mit mehr als 100 zufällig ausgewählten Europäern durchgeführt.

Die gewichtete Zufallsauswahl bietet eine Reihe von Vorteilen: Grundsätzlich hat jeder Bürger die Chance ausgelost zu werden. Die Teilnehmerschaft repräsentiert in ihrer Zusammensetzung die Vielfalt

der Gesellschaft – üblicherweise wird darauf geachtet, dass Frauen und Männer jeweils hälftig vertreten sind, ebenso verschiedene Altersgruppen sowie diverse sozio-ökonomische Hintergründe. Dadurch werden Veranstaltungen vermieden, die lediglich politisch Interessierte ansprechen. Bürger mit ganz unterschiedlichen Erfahrungen, Interessen, Meinungen und Perspektiven werden beteiligt. Auch nicht teilnehmende Bürger sprechen gerade deshalb solchen Versammlungen große Legitimität zu.

Gerade in der EU hat dieser Ansatz seinen besonderen Reiz. In den meisten EU-Beteiligungsverfahren werden lediglich „organisierte Bürger“ berücksichtigt. Der „einzelne Bürger“, mit seinen Interessen, Ideen und Vorstellungen bleibt außen vor. Durch diesen Ansatz könnte die transnationale Komponente und damit die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit gefördert werden.

---

„In Brüssel wird bisher nur der ‚organisierte Bürger‘ berücksichtigt. Der ‚einzelne Bürger‘ bleibt außen vor.“

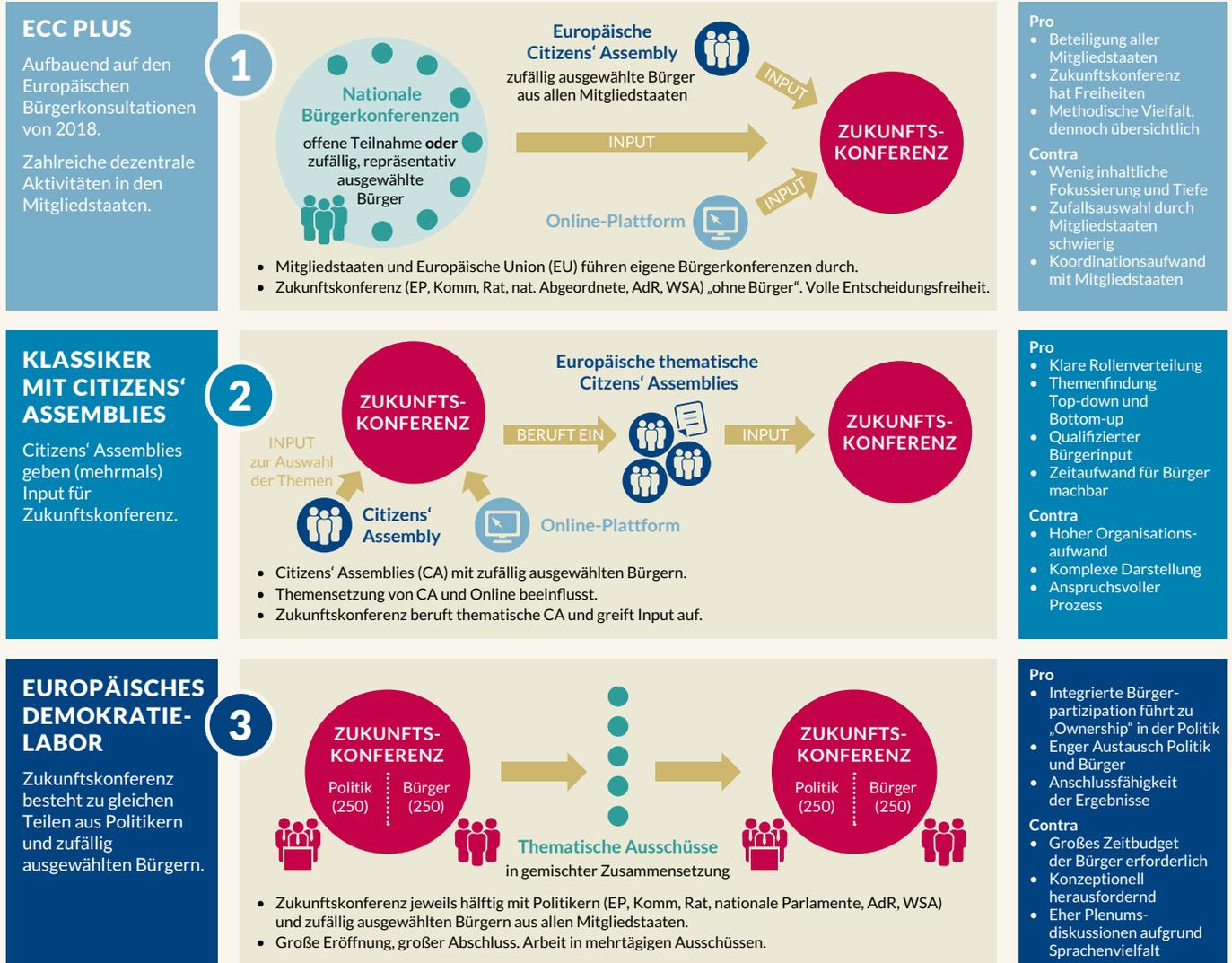
---

Doch die Entscheidung für eine Beteiligungsvariante mit „Zufallsbürgern“ löst weitere Fragen aus: Wo soll der Schwerpunkt der Beteiligung liegen? Auf nationaler, dezentraler oder transnationaler, zentraler Ebene? Tagen Bürger alleine oder gemeinsam mit den übrigen Mitgliedern der Zukunftskonferenz? Wie gelingt ein Austausch der Bürger bei insgesamt 24 Amtssprachen in der EU? Diese Fragen zeigen, eine Zukunftskonferenz unter Beteiligung von Bürgern ist keine normale Konferenz. Qualitätskriterien der Beteiligung müssen ebenso berücksichtigt werden wie die Institutionenlogik der EU.

## Europäer vereinigt Euch: Mehr E-Partizipation für eine europäische Öffentlichkeit

Neben einer physischen Beteiligungskomponente braucht es eine virtuelle Seite um eine breite europäische Öffentlichkeit an der Zukunftskonferenz zu beteiligen. Während die Einladung von zufällig ausgewählten europäischen Bürgern eine qualitativ hochwertige Form der Beteiligung darstellt, kann die Online-Beteiligung zu einer breiten Wahrnehmung in den Mitgliedstaaten führen.

## Bürgerbeteiligung an der Zukunftskonferenz: 3 Modelle



**KURZ ERKLÄRT:** Eine Grundsatzfrage bei der Planung von Bürgerbeteiligung an der Zukunftskonferenz ist die nach der Beteiligungsintensität. Werden Bürger über die Arbeit der Konferenz eher informiert oder konsultiert, oder haben sie gar direkten Einfluss auf die Konferenzentscheidungen? Auch der geografische Schwerpunkt der Beteiligung ist zu klären: Findet die Bürgerbeteiligung nur in den Mitgliedstaaten statt oder gibt es eine transnationale Komponente? **Modell 1 (ECC Plus)** konzentriert sich auf eine breite Bürgerbeteiligung in den Mitgliedstaaten. Zudem gibt es eine einmalige transnationale Citizens' Assembly, die einen Input zur Themenauswahl der Konferenz gibt. **Modell 2 (Klassiker)** beteiligt eine Citizens' Assembly mit zufällig ausgewählten Europäern zu Beginn an der Themenfindung. Die Zukunftskonferenz in eher klassischer Zusammensetzung beruft zudem mehrere thematische Citizens' Assemblies ein, die einen Input geben. Bürger werden konsultiert, können jedoch nicht über die Konferenzergebnisse mitentscheiden. In **Modell 3 (Demokratielabor)** sitzen Politiker und zufällig ausgewählte Europäer mit gleichen Rechten in der Konferenz und in thematischen Ausschüssen. In allen Modellen gibt es eine europaweite Online-Beteiligungs-komponente.

### Konzeptionelle Verortung der 3 Modelle



Quelle: Eigene Darstellung.

BertelsmannStiftung

Die französische Grand Débat zeigt das Wechselspiel von Online und Offline sowie einige Herausforderungen auf. Town Hall Meetings mit Präsident Emmanuel Macron lenkten die große öffentliche Aufmerksamkeit auf die Internetseite der Grand Débat. Die Bürger konnten dort zu den zentralen Diskussionsfragen der Debatte ihre Meinungen und Vorschläge hochladen. Eine Interaktion der Teilnehmer untereinander fand jedoch nicht statt. Diese deliberative Komponente des gemeinsamen Diskutierens und Nachdenkens war allein regionalen Citizens' Assemblies mit zufällig ausgewählten Teilnehmern vorbehalten.

Die Auswertung der mehr als zwei Millionen Debattenbeiträge beschränkte sich in Frankreich im Wesentlichen auf die Hervorhebung von zentralen Diskussionssträngen sowie einer Kategorisierung von Meinungen und Vorschlägen. Online steht in einem solchen Modell für Information, Transparenz und breite Beteiligung. Eine reflektierte gemeinsame Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Positionen ist jedoch physischen Veranstaltungen vorbehalten.

Was bedeutet das für die Zukunftskonferenz? Eine virtuelle Diskussion an der sich mehrere Millionen Menschen EU-weit beteiligen, kombiniert mit der physischen Beteiligung von Bürgern hätte das Potential in einem Schneeballeffekt weitere Debatten auszulösen. Online könnten Ideen gesammelt und kategorisiert werden. In face-to-face Formaten gelingt die Ausarbeitung konkreter Bürgervorschläge.

---

## „Die Zukunftskonferenz braucht eine eigene Dramaturgie und eine Verschränkung von Online und face-to-face.“

---

Die Konferenz benötigt eine zeitliche Dramaturgie. Mit welchen Formaten sollte man beginnen? Wie kann virtuell fortgeführt werden, was in Versammlungen angefangen wurde? Wie gelingt es Impulse aus der Online-Beteiligung in den weiteren Diskussionsprozess einzuspeisen? Wenn die Zukunftskonferenz tatsächlich den Anspruch hat, einen breiten europäischen Reflektionsprozess auszulösen, dann liegt der Schlüssel dazu in der Integration und Interaktion von Online und Offline.

## Keine normale Konferenz: Bürgerbeteiligung ist nicht nur „add-on“

Eine Zukunftskonferenz mit Bürgerbeteiligung ist mehr als nur eine Konferenz mit Bürgern – sie ist ein völlig anderes Format. Das Mitdiskutieren der Bürger hat Auswirkungen auf Ablauf und Dynamik des Diskussionsprozesses und obliegt eigenen Logiken, die dem Brüsseler Denken bisher weitgehend fern sind. Folgende Punkte sind mit Blick auf das Prozessdesign relevant:

**Transnationaler und multilingualer Dialog:** Interaktive Beteiligungsformate auf rein mitgliedstaatlicher Ebene sind relativ einfach zu gestalten. Schwieriger wird es für transnationale, multilinguale Dialoge. Es bedarf zahlreicher Dolmetscher, damit jeder Teilnehmer in seiner Muttersprache reden kann. Da deliberative Beteiligungsformate kaum im Plenum funktionieren, müssen Modelle entwickelt werden, wie Sprachenvielfalt in Kleingruppen bzw. im World-Café-Setting funktioniert. Hinweise dazu gibt das EU-Bürgerpanel (Mai 2018) oder der Bürgerdialog von Kommission und Bertelsmann Stiftung (Mai 2019) mit Teilnehmern aus fünf Ländern in Den Haag.

**Konferenzmoderation:** Bürgerbeteiligung benötigt spezielle Moderationskompetenz. Das bezieht sich auf das Design des Prozesses als auch auf die tatsächliche Durchführung von Veranstaltungen. Auch wenn ein erfahrener EU-Politiker den Vorsitz übernimmt, braucht es Prozessmoderatoren, die mit der Atmosphäre und der Dynamik von Beteiligungsformaten vertraut sind.

**Expertenbeteiligung:** Bürgerbeteiligung zu komplexen Themen gelingt nur unter der Beteiligung von Experten. Um deren Input zu diskutieren muss Bürgern genügend Zeit zur Reflektion und Diskussion gegeben werden. Die Irish Citizens' Assembly hat gezeigt, wie das funktionieren kann. Auch sollte zwischen Experten und Interessengruppen unterschieden werden.

**Zeitplanung und Ergebnisse:** Je nachdem ob von Bürgern lediglich lose Ideen oder konkrete und konsensuale Vorschläge erwartet werden, muss unterschiedlich viel Zeit veranschlagt werden. Die Frage, wie viel Zeit Bürger für die Konferenz aufbringen können, ist von geradezu zentraler Bedeutung.

**Verzahnung der Prozesse:** Die Zukunftskonferenz unter Beteiligung von Bürgern muss so choreografiert werden, dass die unterschiedlichen Beteiligungsprozesse ineinandergreifen und für die Öffentlichkeit ein kohärentes Bild ergeben. Für Außenstehende muss erkenntlich sein, welcher Baustein wie zum Prozess und Ergebnis der Konferenz beiträgt.

## Zukunftskonferenz mit Bürgerbeteiligung: Drei Modelle

Bei der Konzeption der Bürgerbeteiligung an der Zukunftskonferenz kann die Orientierung an zwei zentrale Achsen hilfreich sein. Auf der einen Seite muss eine Antwort auf die Frage der Beteiligungsintensität gefunden werden. Also auf welcher Stufe der Partizipationsleiter sind die Formate angesiedelt? Wie konkret sollen die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung sein? Genügen individuelle Bürgerideen oder wird Konsens angestrebt? Welchen zeitlichen Aufwand kann man von Bürgern erhoffen beziehungsweise erwarten? Auf der anderen Seite steht die Frage nach der hauptsächlichen Ebene der Beteiligung. Finden Bürgerformate im Wesentlichen in den Mitgliedstaaten, also dezentral statt, oder wird ein transnationales, zentrales Forum mit Teilnehmern aus allen EU-Ländern angestrebt?

Folgt man dieser Achsenlogik und berücksichtigt die hier beschriebenen Qualitätskriterien guter Bürgerbeteiligung, ergeben sich verschiedene Konferenz- und Beteiligungsszenarien. Drei idealtypische Modelle, untereinander auch kombinierbar, werden hier kurz vorgestellt:

**1) Europäische Bürgerkonsultationen Plus (ECC Plus):** Aufbauend auf dem Konzept der Europäischen Bürgerkonsultationen finden in allen Mitgliedstaaten nationale Bürgerkonferenzen statt. Die Konferenzen können sich dabei selbst aus vielen kleineren regionalen Zusammenkünften zusammensetzen, für alle Interessierten offen sein oder auch zufällig, repräsentativ ausgewählte Teilnehmer einladen. Das Konzept und die Verantwortung dazu liegen in den Händen der Mitgliedstaaten. In Ergänzung dazu gibt es auf EU-Ebene eine Citizens' Assembly mit Teilnehmern aus allen Mitgliedstaaten sowie eine Online-Plattform. Die Ergebnisse all dieser Diskussionen werden der Zukunftskonferenz zur Verfügung gestellt.

**2) Klassiker mit Citizens' Assemblies:** Der Klassiker ist deshalb klassisch, da in der Zukunftskonferenz selbst im Wesentlichen die „üblichen Akteure“, bestehend aus Kommission, Vertretern der Mitgliedstaaten, Europaabgeordneten und Vertretern der Zivilgesellschaft sind. Dennoch kommt zufällig ausgewählten europäischen Bürgern an mehreren Stellen im Prozess eine große Bedeutung zu. Vor Beginn der Konferenz trifft eine europäische Citizens' Assembly zusammen und berät darüber, welche Themen aus Bürgersicht von Relevanz sind. Gemeinsam mit den Ergebnissen einer Online-Diskussion werden diese dann von der Zukunftskonferenz berücksichtigt. An späterer Stelle im Prozess beruft die Konferenz verschiedene thematische Citizens' Assemblies auf transnationaler Ebene ein, deren Input wiederum in die Konferenz zurückfließen.

**3) Europäisches Demokratielabor:** Dieses Modell ist echtes Neuland und orientiert sich an der ersten Constitutional Convention in Irland von 2015 bei der Politik und Bürger gemeinsam in einer Konferenz diskutiert haben. Die Zukunftskonferenz selbst würde dann zu gleichen Teilen aus Vertretern der Politik (Europäisches Parlament, Kommission, Mitgliedstaaten) und Bürgern aus allen Mitgliedstaaten bestehen. Die Arbeit findet einerseits im Plenum, aber ganz wesentlich in thematischen Ausschüssen statt, in denen wiederum Bürger aus allen Mitgliedstaaten sitzen sollten.

In allen Varianten kann und sollte es eine starke Online-Komponente geben, die allen europäischen Bürgern die Möglichkeit gibt, ihre Ideen, Meinungen und Vorschläge in die Zukunftsdebatte einzubringen.

## Legitimität und Wirkung statt „democracy wash“

Die direkte Beteiligung von EU-Bürgern an einer EU-Zukunftskonferenz ist Neuland – und damit Chance und Risiko zugleich. Chance, weil die EU endlich das Schlagwort vom Europa der Bürger mit Leben füllen kann. Gut gemachte Bürgerbeteiligung steigert das Vertrauen der Menschen in die Politik, politische Konzepte werden besser und von mehr Menschen akzeptiert. Risiko, weil eine große Öffentlichkeit auf den Prozess schaut und der Eindruck vermieden werden muss, dass Bürger für politische Zwecke missbraucht werden. Wenn Teilnehmer eines Beteiligungsprozesses das Gefühl erlangen instrumentalisiert zu werden, kehrt sich ihr Engagement

in Widerstand um. An einem „democracy wash“ sollte niemand Interesse haben. Damit würde man dem Bemühen die EU partizipativer zu gestalten einen Bärendienst erweisen.

Qualität und Legitimität für die Komponente der Bürgerbeteiligung in der Zukunftskonferenz sind essentiell. Hier könnten sich die EU-Institutionen eine Anleihe an der französischen Grand Débat bedienen, bei der ein unabhängiges „collège des garants“ von respektierten öffentlichen Persönlichkeiten über Qualitätsgrundsätze und Unabhängigkeit der Bürgerdiskussionen gewacht hat.

Die Konferenz zur Zukunft Europas ist eine Innovation. Ob sie und die Beteiligung der Bürger an ihr gelingt, hängt zu einem großen Teil auch vom Willen der Politik ab. Schon des Öfteren gab es auf EU-Ebene einzelne und vom institutionellen Kontext losgelöste Beteiligungsexperimente. Das sollte mit der Zukunftskonferenz vermieden werden. Die Beteiligung der Bürger ist keine rein kommunikative Übung, sondern der Versuch einen generellen Kulturwandel in der europäischen Politik und den EU-Institutionen einzuleiten. Die Zukunftskonferenz ist dazu ein Anfang, aber einer der gelingen muss.

## Autor:



**Dr. Dominik Hierlemann**  
dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de  
Tel. +49 5241 81 81537

Dominik Hierlemann ist Senior Expert im Programm „Zukunft der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung und leitet das Projekt „Demokratie und Partizipation in Europa“.

## Weiterführende Literatur:

Dominik Hierlemann und Christian Huesmann (2018). European Citizens' Panel on the future of Europe. Gütersloh.

European Committee of the regions (2019). From local to European: Putting citizens at the centre of the EU agenda. Brüssel

Corina Stratulat und Paul Butcher (2018). The European Citizens' Consultations – Evaluation Report. Brüssel.

Catherine E. de Vries und Isabell Hoffmann (2019). Große Erwartungen: Die neue Europäische Kommission, ihre Ziele und die öffentliche Meinung in Europa. Gütersloh.

Anna Renkamp und Dominik Hierlemann (2019). Neue Wege für mehr Bürgerpartizipation in Europa – Grenzüberschreitende EU-Bürgerdialoge in Frankfurt/Oder, Passau und Den Haag. Gütersloh.

“Conference on the Future of Europe. Franco-German non-paper on key questions and guidelines.” Politico EU 25.11.2019. (<https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>, Download 26.11.2019)

## Hinweis:

Aufgrund der besseren Lesbarkeit wurde die weibliche Sprachform nicht immer angeführt. In diesen Fällen gilt die männliche Sprachform gleichermaßen für alle Geschlechter.

### Vi.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256  
D-33311 Gütersloh · [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Robert Vehrkamp, Christina Tillmann

Redaktionsassistentin und Anfragen:  
[gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de)  
Tel. +49 5241 81 81105

Dezember 2019 | ISSN: 2197-5256

### EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms »Zukunft der Demokratie« der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.