Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Zielgruppenorientierte Einbindung der Öffentlichkeit und effiziente Nutzung der Ergebnisse der Bürgerforen“

(Initiativstellungnahme)

(2023/C 349/11)

Berichterstatter: **Christophe QUAREZ**

Befassung	Initiativstellungnahme, 23.1.2023
Beschluss des Plenums	25.1.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung
	Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	21.6.2023
Verabschiedung im Plenum	13.7.2023
Plenartagung Nr.	780
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	163/4/8

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hält fest, dass die partizipative Demokratie die repräsentative Demokratie, die nach wie vor der Grundpfeiler unserer politischen Systeme ist, nur ergänzen kann. Um das Vertrauen in die Politik wieder zu stärken, muss nach Ansicht des EWSA die Funktionsweise der Demokratie in der EU kontinuierlich verbessert werden, insbesondere indem partizipative und deliberative Instrumente, die allen Bürgerinnen und Bürgern offenstehen, auf der Grundlage des bestehenden EU-Instrumentariums entwickelt werden. In diesem Zusammenhang bekräftigt der EWSA, dass der Standpunkt einer Vereinigung mit Tausenden von Mitgliedern viel mehr zählt als die Meinung eines einzelnen Bürgers.

1.2. Im Bereich der partizipativen Demokratie wurden vor allem dank digitaler Instrumente in allen Mitgliedstaaten Erfahrungen mit Bürgerforen gesammelt. Die Beiträge der Bürgerforen zu öffentlichen Debatten waren zunächst auf lokale oder regionale Fragen beschränkt, erstreckten sich dann aber zunehmend auf alle Politikbereiche, so etwa in Irland (zu den Themen Ehe für alle und Abtreibung) oder Frankreich (Bürgerkonvent für das Klima) sowie auch im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas.

1.3. Als Haus der organisierten und repräsentativen Zivilgesellschaft verfügt der EWSA über spezifisches Fachwissen. Er ist ein einzigartiges und ständiges Forum für den zivilen Dialog, in dem Lösungen auf der Grundlage eines Konsenses zwischen den verschiedenen Interessenträgern vorgeschlagen werden. Daher sollte er eine wichtige Rolle bei der Entwicklung partizipativer Instrumente spielen.

1.4. Als etablierte institutionelle Stimme der organisierten und repräsentativen Zivilgesellschaft muss der EWSA bei der Stärkung der partizipativen Demokratie in den EU-Institutionen eine zentrale Rolle spielen. Daher sollte in praktischen Testläufen geprüft werden, welche Spektrum von Beteiligungsinstrumenten der EWSA im Rahmen seiner beratenden Arbeit nutzen kann, z. B. Bürgerforen. In diesem Falle sollte die Geschäftsordnung des EWSA entsprechend überarbeitet werden.

1.5. Im Rahmen dieser Überlegungen könnte der EWSA seine neue Aufgabe bei der Entwicklung von Fachwissen in allen Themenbereichen im Zusammenhang mit der Bürgerbeteiligung und der partizipativen Demokratie untersuchen. So könnte insbesondere das Präsidium des EWSA Beschlüsse zu Aspekten wie Umfang und Methodik der Einbindung der Bürgerforen in die Arbeiten des EWSA sowie zu den Themen, zu denen Bürgerforen konsultiert werden sollen, fassen. Der EWSA hält es für sinnvoll, die Einrichtung einer speziellen Arbeitsgruppe in Erwägung zu ziehen, um gegebenenfalls erforderliche Verfahren festzulegen, vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln und nach Beratungen und einem einschlägigen Beschluss des EWSA-Präsidiums ([1]).

Diese Arbeitsgruppe könnte sich u. a. mit folgenden Themen befassen:

— Verfahren für die Einbindung dieser Foren in die Arbeiten des EWSA;

([1]) Wie in der EWSA-Studie „Der EWSA als künftiger Förderer und Garant von Maßnahmen im Zusammenhang mit der partizipativen Demokratie, einschließlich des strukturierten Dialogs mit den Organisationen der Zivilgesellschaft und der Bürgerforen“ (2023) festgestellt wurde, sollten für jede neue Form der Tätigkeit des EWSA im Zusammenhang mit der partizipativen Demokratie die Zeit, die Ressourcen und die Aufmerksamkeit vorgesehen werden, die gebraucht werden, damit sie Wirkung entfalten kann.

— Festlegung von Kriterien für die Konsultationsthemen von Bürgerforen, um die Berücksichtigung horizontaler Themen von allgemeinem gesellschaftlichem Interesse sicherzustellen;

— Ermittlung der erforderlichen finanziellen und personellen Mittel;

— Spezifikationen für die Auslosung und die digitale Plattform;

— Methode und Organisation der Debatten, die eine zielführende Diskussion zwischen den Bürgerforen und den EWSA-Mitgliedern ermöglichen;

— Festlegung des Mandats, einschließlich der Frage, wie die Ergebnisse der Konsultationen in den Stellungnahmen des EWSA zu berücksichtigen sind;

— Bedingungen und Zeitplan der Versuchsphase.

1.6. Ein wichtiger Aspekt für den EWSA sind eingehende Diskussionen mit dem Bürgerforum, das an seiner Arbeit beteiligt werden soll — und zwar als Ergänzung des bestehenden Beteiligungsinstrumentariums der EU.

2. **Unabdingbare demokratische Erneuerung**

2.1. Fast alle europäischen Gesellschaften sind Systeme der repräsentativen Demokratie. Sie sind insofern repräsentativ, als die Methode zur Wahl der Regierenden in erster Linie auf allgemeinen Direktwahlen beruht, namentlich Parlaments-, aber auch Präsidentschaftswahlen.

2.2. In Europa ist das 21. Jahrhundert durch ein wachsendes Misstrauen gegenüber politischen Entscheidungsträgern und ihrem Handeln geprägt, wenngleich in von Land zu Land unterschiedlichem Maße. Der Brexit, die Schwierigkeiten der europäischen Demokratien, während der COVID-19-Pandemie geeint vorzugehen, die Protestbewegungen der „Indignados" und der „Gelbwesten", die mit den institutionellen Kanälen der demokratischen Meinungsäußerung gebrochen haben, sowie die Zunahme des autoritären Populismus legen den Eindruck nahe, dass den alten und neuen Demokratien der Atem ausgeht. Zudem fördert die Revolution der neuen Technologien die daraus resultierende abnehmende Bedeutung vermittelnder Instanzen und die Deregulierung der politischen Beziehungen.

2.3. Die Schwächung der Demokratie lässt sich unter dem Aspekt der Krise der demokratischen Legitimität in Europa anhand von drei objektiven Indikatoren messen: die steigende Zahl der Nichtwähler, die steigende Zahl der Wechselwähler, die sinkende Zahl der Parteimitglieder. Zu diesen objektiven Indikatoren kommen subjektive Indikatoren wie der Verlust des Vertrauens in die öffentlichen Institutionen.

2.4. Um das Vertrauen in die Politik wieder zu stärken, müssen die demokratischen Mechanismen verbessert werden. Dies bedeutet in erster Linie, dass die repräsentative Demokratie, das Fundament unseres politischen Systems, neue Impulse erhalten muss.

2.5. Außerdem können partizipative oder deliberative Instrumente dazu beitragen, die Verbindung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten zu stärken und dafür zu sorgen, dass sie ihren jeweiligen Pflichten nachkommen.

2.6. Der EWSA weist darauf hin, dass in einer repräsentativen Demokratie alle Bürgerinnen und Bürger die Freiheit haben, sich durch Mitgliedschaft in einer selbst ausgewählten politischen Partei, Gewerkschaft oder Vereinigung zu engagieren. Diese Freiheit ist somit der wichtigste Garant für ein demokratisches System.

3. **Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung**

3.1. Die Zahl der partizipativen Instrumente ist in Europa exponentiell gestiegen; so wurden zunächst auf lokaler oder regionaler Ebene (insbesondere durch partizipative Haushalte) und dann auch auf regionaler oder nationaler Ebene (in ökologischen, gesellschaftlichen oder institutionellen Themenbereichen) zahlreiche Erfahrungen gesammelt.

3.2. Durch Gesetze und Vorschriften wurden in vielen Ländern nicht nur lokale Dialogstrukturen, sondern auch innovativere Verfahren institutionalisiert.

3.3. So wurde beispielsweise in Belgien in der Region Brüssel-Hauptstadt ein Gesetz zur Einrichtung von ständigen Bürgerräten verabschiedet, deren Mitglieder per Auslosung bestimmt werden. Dies gilt aber auch für Irland, wo teilweise mit Referenden kombinierte Bürgerversammlungen die Legalisierung der Ehe für alle und der Abtreibung ermöglichten, oder für Frankreich mit der Organisation von Bürgerkonventen zu den Themen Klimaschutz und Lebensende.

3.4. Die bislang größte Veranstaltung partizipativer und deliberativer Demokratie auf europäischer Ebene war die Konferenz zur Zukunft Europas, in deren Rahmen vier europäische Bürgerforen organisiert wurden, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen sollten, gemeinsam über die Zukunft nachzudenken, die sie sich für die EU wünschen. Der EWSA wurde an dieser Initiative formell beteiligt. Er begrüßt, dass dieses Pilotprojekt einer gründlichen Bewertung unterzogen wird, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie etwaige künftige Initiativen verbessert werden können.

3.5. Der EWSA bedauert insbesondere, dass dieser Konferenz in den Mitgliedstaaten so wenig Aufmerksamkeit und Interesse entgegengebracht und ihre Ziele nicht klar dargelegt wurden.

3.6. Im Abschlussbericht ([2]) der Konferenz zur Zukunft Europas sehen Vorschlag 36 zur Unterrichtung und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und Vorschlag 39 über die Beschlussfassung der EU den klaren Auftrag für den EWSA vor, seine institutionelle Rolle als Garant und Vermittler für Tätigkeiten der partizipativen Demokratie — wie den strukturierten Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft und Bürgerforen — strukturell zu stärken. Aus institutioneller Sicht ist der EWSA hervorragend dafür geeignet, zur Stärkung der partizipativen Demokratie beizutragen, indem er kohärent und umfassend agiert.

3.7. Die EU verfügt bereits über eine Reihe ausgefeilter EU-Beteiligungsinstrumente, zu denen z. B. die Wahlen zum Europäischen Parlament, Bürgerdialoge und die Europäische Bürgerinitiative, Petitionen an das Europäische Parlament und der bzw. die Europäische Bürgerbeauftragte gehören. Darüber hinaus führt die Kommission bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsinitiativen öffentliche Konsultationen durch, um den Interessenträgern. einschließlich der Bürgerinnen und Bürger, die Möglichkeit zu geben, sich zu einem bestimmten Thema zu äußern. Die öffentlichen Konsultationen sind in den Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung verankert und finden über ihr Portal „Ihre Meinung zählt“ statt.

3.8. Die 2012 ins Leben gerufene **Europäische Bürgerinitiative** (EBI) ist eine der wichtigsten Neuerungen der partizipativen Demokratie auf Unionsebene. Sie ermöglicht es einer Gruppe von Bürgern, ein Thema auf die Tagesordnung der europäischen Gesetzgebungsorgane zu setzen.

3.9. Die vier EBI, für die es gelungen ist, die für eine Reaktion der Europäischen Kommission erforderliche Million Unterschriften zu sammeln, hatten jedoch bislang relativ geringe Auswirkungen, wenngleich im Rahmen der Folgemaßnahmen zu den Initiativen „Recht auf Wasser“ und „Verbot von Glyphosat“ Legislativvorschläge angenommen wurden und für 2023 ein Vorschlag für ein Verbot der Käfighaltung für alle Tiere angekündigt wurde. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EBI den Erwartungen nicht vollständig gerecht wird und daher Gegenstand einer Überprüfung sein sollte, an der der EWSA zu beteiligen ist.

3.10. Digitale Plattformen haben die Bürgerbeteiligung gefördert. Das Internet hat es ermöglicht, die Zivilgesellschaft in großem Umfang einzubeziehen und Zielgruppen, insbesondere junge Menschen, anzusprechen, die bisher für derartige Verfahren schwer erreichbar waren.

3.11. Die Digitalisierung trägt dazu bei, die Beteiligung zu erleichtern und umfassender zu gestalten, sie hat jedoch auch ihre Grenzen. Online-Konsultationen ermöglichen zwar die Erhebung verschiedener Standpunkte, aber nicht immer eine echte Diskussion.

3.12. Die Einrichtung künftiger nachhaltiger Bürgerforen erfordert eine starke Online-Komponente. Diese ist von zentraler Bedeutung für transnationale Diskussionen, an denen möglichst viele Bürgerinnen und Bürger beteiligt sind. Auf der Grundlage der Erfahrungen und Lehren aus der mehrsprachigen Plattform der Konferenz zur Zukunft Europas schlägt der EWSA vor, eine verbesserte mehrsprachige Online-Plattform/mobile App zu entwickeln. Dies würde eine wesentlich größere Beteiligung als bei Präsenzveranstaltungen ermöglichen, sofern das Online-Instrument so konzipiert ist, dass es für möglichst viele Bürger zugänglich ist. Präsenzveranstaltungen sind nach wie vor ein wichtiges ergänzendes Instrument für Online-Konsultationen, sollten jedoch auf eine angemessene Zahl begrenzt und stark auf aktuelle Querschnittsthemen ausgerichtet sein. Für die Einrichtung einer solchen hochmodernen digitalen Plattform sollten angemessene Mittel bereitgestellt werden ([3]).

3.13. Nach Ansicht des EWSA gilt es, die Frage der Repräsentativität und der Sachkompetenz von Bürgerbeiträgen zur öffentlichen Debatte zu untersuchen. Zählt der Standpunkt einer Vereinigung mit Tausenden von Mitgliedern genauso viel wie die Meinungsäußerung eines einzelnen Bürgers bzw. einer einzelnen Bürgerin?

3.14. Der EWSA weist darauf hin, dass der zusätzliche Nutzen seiner Stellungnahmen und Empfehlungen in der Konsensbildung zwischen Organisationen der organisierten Zivilgesellschaft und in der Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Organisationen begründet ist.

([2]) Siehe den Bericht über das endgültige Ergebnis der Konferenz zur Zukunft Europas.

([3]) Wie in der EWSA-Studie „Der EWSA als künftiger Förderer und Garant von Maßnahmen im Zusammenhang mit der partizipativen Demokratie, einschließlich des strukturierten Dialogs mit den Organisationen der Zivilgesellschaft und der Bürgerforen“ (2023) festgestellt wurde, ist der Digitalisierungsbedarf unübersehbar, doch sollten auch Mittel für eine mögliche Präsenzteilnahme bereitgestellt werden.

3.15. Das Mandat der Bürgerkonsultation muss klar abgesteckt sein. Nach Ansicht des EWSA muss unbedingt vorab geklärt werden, wie die Beiträge in den Entscheidungsprozess einbezogen werden sollen.

3.16. Für jeden echten Dialog mit den Bürgern ist ein Feedback-Mechanismus erforderlich, um seine Legitimität zu stärken. Deshalb ist es so wichtig, dass die Europäische Kommission einen Mechanismus zur Umsetzung der Empfehlungen der Bürger einführt. Zu diesem Zweck sollte ein Anzeiger politischer Empfehlungen erstellt und dazu genutzt werden, die Folgemaßnahmen zu den Vorschlägen zu bestimmen, wie es der EWSA anlässlich der Konferenz zur Zukunft Europas gefordert hat.

3.17. Der EWSA sollte als wichtiger Mittler betrachtet werden, um das Demokratiedefizit der EU zu verringern, die Distanz zu überbrücken und eine europäische politische Identität unter ihren Bürgern zu fördern.

4. **Rolle des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses bei der Organisation der Bürgerkonsultation**

4.1. Die Bestimmung in Artikel 11 EUV über einen „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ in allen Politikbereichen der EU sollte vollständig umgesetzt werden.

4.2. Im Laufe der Jahre hat der EWSA den Stellenwert von Bürgerinitiativen gestärkt und sie in der täglichen Arbeit der Institutionen sichtbarer gemacht. Seit dem Start der EBI veranstaltet der EWSA jedes Jahr eine hochrangige Konferenz anlässlich des Tages der Europäischen Bürgerinitiative. Die Ad-hoc-Gruppe „Europäische Bürgerinitiative“ des EWSA wurde eingerichtet, um politische Leitlinien für Bürgerinitiativen bereitzustellen und die Entwicklungen in diesem Bereich zu verfolgen.

4.3. Der EWSA stellt auch Informationen über die Rechte der Bürgerinnen und Bürger bereit. Seine wohl am weitesten verbreitete Publikation „Europäischer Demokratiepass“ ist zu einer öffentlichen Informationsquelle geworden und wird bei verschiedenen Veranstaltungen der EU-Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft vorgestellt und genutzt.

4.4. Die institutionelle Rolle des EWSA sollte gestärkt werden, und zwar nicht nur als etablierter Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft und beratende Einrichtung im Rahmen der EU-Politikgestaltung, sondern auch als Impulsgeber und Garant für die partizipative Demokratie, wie z. B. für den strukturierten Dialog mit den Organisationen der Zivilgesellschaft und die Bürgerforen. Eine lebendige Zivilgesellschaft ist für das demokratische Leben der EU unverzichtbar. Eine lebendige Zivilgesellschaft ist für das demokratische Leben der Europäischen Union unverzichtbar.

4.5. Als Haus der organisierten Zivilgesellschaft verfügt der EWSA über spezifisches Fachwissen. Er ist ein einzigartiges und ständiges Forum für den zivilen Dialog, in dem Lösungen auf der Grundlage eines Konsenses zwischen den verschiedenen Interessenträgern vorgeschlagen werden. Die Mitglieder werden von ihren jeweiligen Organisationen beauftragt.

4.6. Die Erfahrung der Konferenz zur Zukunft Europas hat Erwartungen geweckt und geht mit der Forderung an die EU-Institutionen einher, in dieser Hinsicht angemessene Folgemaßnahmen zu ergreifen.

4.7. Ein wichtiger Aspekt für den EWSA sind eingehende Diskussionen mit dem Bürgerforum, das an seiner Arbeit beteiligt werden soll, und zwar als Ergänzung zu den Online-Konsultationen der Europäischen Kommission, die ein wertvolles Instrument sind, aber keine direkte Diskussion zwischen den beteiligten Interessenträgern ermöglichen.

4.8. Gemäß dem Grundsatzprogramm des EWSA-Präsidenten sollen im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament 2024 Bürgerforen eingerichtet werden, die einen Beitrag zur Erarbeitung einer themenübergreifenden Entschließung aller EWSA-Fachgruppen mit den wichtigsten Forderungen des EWSA an das neue Europäische Parlament und die neue Europäische Kommission leisten.

4.9. Darüber hinaus wird im Rahmen des Dialogzyklus 2023 der Kontaktgruppe „Europäische Organisationen und Netze der Zivilgesellschaft“ des EWSA eine Arbeitsgruppe „Bürgerforen“ eingerichtet, die Teil regelmäßiger thematischer Dialoge zwischen EWSA-Mitgliedern und den relevanten zivilgesellschaftlichen Organisationen der Kontaktgruppe ist, wie in der Kommunikationsstrategie 2022-2027 des EWSA vorgesehen. Das Ergebnis dieses Dialogs wird ein Reflexionspapier sein, das zu Initiativen des EWSA zur Bürgerbeteiligung beitragen könnte.

4.10. Im Rahmen dieser Überlegungen könnte der EWSA seine neue Aufgabe bei der Entwicklung von Fachwissen in allen Fragen der Bürgerbeteiligung und der partizipativen Demokratie untersuchen. Insbesondere ist das Präsidium des EWSA das Arbeitsorgan, das Beschlüsse zu Themen wie Umfang und Methodik der Einbindung der Bürgerforen in die Arbeiten des EWSA sowie zu den Themen, zu denen Bürgerforen konsultiert werden, fassen könnte.

4.11. Für diese neue Aufgabe des EWSA müssen spezifische finanzielle und personelle Mittel sowie ein digitales Instrument vorgesehen werden.

4.12. Die Verfahrensregeln für die ausgelosten Teilnehmer aus der Zielgruppe sollten Folgendes umfassen: Bestimmungen über die Arbeitsweise, Kommunikation und Medienarbeit sowie die Beziehungen zwischen dem EWSA bzw. seinem zuständigen Arbeitsorgan und den ausgelosten Teilnehmern.

4.13. Der EWSA hält es für sinnvoll, die Einrichtung einer speziellen Arbeitsgruppe in Erwägung zu ziehen, um gegebenenfalls erforderliche Verfahren festzulegen, vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln und nach Beratungen und einem einschlägigen Beschluss des EWSA-Präsidiums ([4]). Diese Arbeitsgruppe könnte sich u. a. mit folgenden Themen befassen:

— Verfahren für die Einbindung dieser Foren in die Arbeiten des EWSA;

— Festlegung von Kriterien für die Konsultationsthemen von Bürgerforen, um die Berücksichtigung horizontaler Themen von allgemeinem gesellschaftlichem Interesse sicherzustellen;

— Spezifikationen für die Auslosung und die digitale Plattform;

— Ermittlung der spezifischen finanziellen, personellen und technischen Mittel;

— Methode und Organisation der Debatten, die eine zielführende Diskussion zwischen den Bürgerforen und den EWSA-Mitgliedern ermöglichen;

— Festlegung des Mandats, einschließlich der Frage, wie die Ergebnisse der Konsultationen in den Stellungnahmen des EWSA zu berücksichtigen sind;

— Bestimmung des Gremiums, das für die Auslosung der Personen (die sich zur Teilnahme bereit erklärt haben) zuständig ist;

— Bedingungen und Zeitplan der Versuchsphase.

Brüssel, den 13. Juli 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

([4]) Wie in der EWSA-Studie „Der EWSA als künftiger Förderer und Garant von Maßnahmen im Zusammenhang mit der partizipativen Demokratie, einschließlich des strukturierten Dialogs mit den Organisationen der Zivilgesellschaft und der Bürgerforen“ (2023) festgestellt wurde, sollten für jede neue Form der Tätigkeit des EWSA im Zusammenhang mit der partizipativen Demokratie die Zeit, die Ressourcen und die Aufmerksamkeit vorgesehen werden, die gebraucht werden, damit sie Wirkung entfalten kann.