



Bewertung zur Umsetzung der öffentlichen Bürgerdialoge

Beschluss des EBD-Vorstands, 07. Februar 2019

1 Hintergrund

Eine stabile, demokratische und handlungsfähige Europäische Union wie auch die vertrauensvolle grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa bedürfen eines breiten gesellschaftlichen Fundaments. Für uns als Europäische Bewegung Deutschland ist diese Überzeugung Grundlage unserer Existenz und unseres Engagements.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass große Gefahr für unsere Demokratie und die europäische Einigung droht, wenn breite Teile der Gesellschaft sich politisch nicht gehört, einbezogen und berücksichtigt fühlen, weil sich ihre Interessen, Befürchtungen und Bedürfnisse in öffentlichen Debatten nicht wiederfinden. Hier öffnen sich Einfallstore für Populisten, die vages Unwohlsein ebenso wie konkrete Ängste aufgreifen, um so Macht und Bedeutung zu erlangen, ohne wirksam zu einer Verbesserung beitragen zu wollen und zu können.

Aus diesem Grund begrüßt die EBD, dass CDU, CSU und SPD Anfang 2018 die Anregung des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron und des EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker aufgegriffen und im gemeinsamen Koalitionsvertrag der Bundesregierung niedergelegt haben: „Wir wollen, dass sich Deutschland aktiv in die Debatte über Zukunft der EU und die Stärkung der Europäischen Integration einbringt und wollen die Bürgerinnen und Bürger in bundesweiten öffentlichen Dialogen an der Reformdebatte in Europa beteiligen. Wir wollen dadurch Europa bürgernäher und transparenter machen und neues Vertrauen gewinnen.“

Um die Bemühungen der Bundesregierung konstruktiv und kritisch zu begleiten, hat der EBD-Vorstand in seiner Sitzung am 20. April 2018 Kriterien für die Umsetzung öffentlicher Bürgerdialoge beschlossen.¹ Nach Auffassung der EBD sollten diese Kriterien Leitschnur sein, um das Versprechen von Bürgernähe und Transparenz einzulösen und keine falschen Erwartungen an einen solchen von der Bundesregierung organisierten Dialog zu schüren. Auch die EBD-Mitgliederversammlung am 2. Juli 2018 bestätigte die Positionierung:

¹ Auch die Mitgliederversammlung der Europäischen Bewegung International hat am 24. Mai 2018 in Den Haag diese Politik unterstützt.

„Die Bürgerinnen und Bürger Europas müssen vielfältig in die europäische Zukunftsdebatte eingebunden werden, erste Schritte wurden hier mit dem Weißbuchprozess der Europäischen Kommission gemacht. Bürgerdialoge können ein wichtiges Instrument sein, wenn sie demokratisch inklusiv, ergebnisgerichtet und nicht PR-orientiert erfolgen und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sowie Interessengruppen wichtige Impulse aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger bieten. Die von den Europäischen Bewegungen International (EMI) und Deutschland (EBD) beschlossenen Kriterienkataloge sind hierbei eine obligatorische Grundlage für öffentliche Bürgerdialoge.“

*„Frühzeitig differenzierte Kommunikation und offener Dialog sind wirksame Mittel gegen den Vertrauensverlust in die Politik, auch auf grenzüberschreitender europäischer Ebene. Demokratisch legitimierte politische Akteurinnen und Akteure und **gesellschaftliche Gruppen** müssen sich gegenseitig und über alle Ebenen hinweg stärken und in jedem öffentlichen Raum, ob auf der Straße oder im Internet, in einem ehrlichen **Wettbewerb** präsent sein.“*

Beschluss der EBD-Mitgliederversammlung 2. Juli 2018

Die Bundesregierung hat in der Folge von Anfang Mai bis Ende Oktober 2018 eine Reihe von Dialogveranstaltungen (teilweise mit Partnerorganisationen) durchgeführt und hierzu im November 2018 einen Bericht vorgelegt. Die Europäische Kommission und der österreichische bzw. rumänische Vorsitz des Rates der EU haben ihrerseits dem Europäischen Rat einen Bericht zu Bürgerkonsultationen vorgelegt.

2 Zusammenfassende aktuelle Bewertung

Der Vorstand der Europäischen Bewegung Deutschland e.V.

- begrüßt jede verstärkte Kommunikation der Bundesregierung mit Bürgerinnen und Bürgern über die Zukunft der EU,
- bekräftigt seine Überzeugung, dass ein kontinuierlicher und möglichst breit angelegter gesellschaftlicher struktureller Dialog in demokratischer Trägerschaft und unter Einbeziehung von Vertreterinnen und Vertretern aus Parlamenten und Regierungen sowie von der Europäischen Kommission Grundvoraussetzung für eine stabile und nachhaltige Weiterentwicklung der Europäischen Union im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger ist,
- betont, dass jede Auseinandersetzung mit Europapolitik (insbesondere durch Vereine und bürgerschaftliche Initiativen!) sinnvoll und unterstützungswürdig ist,
- fordert, dass in der aktuellen politischen Lage der Staat und seine Institutionen breite und repräsentative gesellschaftliche Gruppen in Planung, Evaluierung und Umsetzung solcher Dialoge einbeziehen müssen,
- unterstreicht, dass die vielfältigen Aktivitäten der Mitgliedsorganisationen der Europäischen Bewegung in diesem Bereich ohnehin seit Jahren stattfinden,
- weist auf die vom Vorstand beschlossene und von der Mitgliederversammlung unterstützte Liste an Kriterien zur Organisation von Bürgerdialogen hin und ist sich dabei bewusst, dass eine konsequente und umfassende Einhaltung dieser Kriterien traditionelle Veranstaltungs- und Organisationsformate vor Herausforderungen stellt und mit hohem Aufwand verbunden sein kann,
- betont, dass die Kriterien auch die Chance für innovative Formate und eine Weiterentwicklung der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern bieten, die Wegweiser für die zukunftsfähige Ausgestaltung der Europäischen Demokratie sein können,

- weist darauf hin, dass die Kriterien in einem Spannungsverhältnis stehen, aber dennoch in Einklang gebracht werden können, wie etwa Bürgerdialoge der Landesregierung Baden-Württemberg zeigen,
- stellt fest, dass die Kriterien in den bisher durchgeführten Dialogveranstaltungen insgesamt nur unzureichend erfüllt und teilweise überhaupt nicht beachtet wurden,
- appelliert an die Bundesregierung, Verbesserungen ihrer Dialogformate angelehnt an die von der EBD beschlossenen Kriterien zu erreichen, insbesondere durch ein strukturiertes Gesamtkonzept im Schulterschluss mit den demokratischen Kräften.²

3 Kriterien und Umsetzung

3.1 Kriterium 1: Repräsentativität

Bevölkerung repräsentativ befragen und in die europäische Zukunftsdebatte einbinden!

Bürgerinnen und Bürger (auch ohne Wahlrecht im jeweiligen Mitgliedstaat) sollten repräsentativ bei den von der Bundesregierung geplanten „Öffentlichen Dialogen“ zu Wort kommen. Die Bundesregierung hat eine große Verantwortung, öffentliche Räume zu schaffen, in denen die Bevölkerung ihre Stimme einbringen kann. Es schadet der Glaubwürdigkeit und dem grundgesetzlichen Ziel des vereinten Europas, wenn nicht alle Stimmen Teil des Dialogs sind.

Die öffentlichen Bürgerdialoge der Bundesregierung waren nicht repräsentativ. Die Auswahl der Beteiligten erfolgte teils durch (nicht näher benannte) Institutionen vor Ort oder durch Zufall. teils waren die Veranstaltungen allgemein zugänglich, oft hätten sie auch ohne die Bundesregierung stattgefunden. Diese uneinheitliche Vorgehensweise lässt zwar Meinungs- und Einstellungstrends zu Europa hervortreten, darf aber nicht für sich beanspruchen, tatsächlich „die“ Bevölkerungsmeynung abzubilden. Frankreich aber auch Baden-Württemberg konnten sehr wohl Konsultationen mit repräsentativ ausgewählten Bürger/innen durchführen. Die in weiten Teilen begrüßenswerten Vorarbeiten der Europäischen Kommission für eine einheitliche Fragestellung wurde von der Bundesregierung nicht übernommen. Lediglich die Onlinekonsultation wurde direkt beworben, die wiederum losgelöst von Offline-Dialogen organisiert wurde.

✗ Kriterium nicht erfüllt: Repräsentativ durchgeführte Bürgerdialoge hätten auch in der Kürze der Zeit an ausgewählten Orten stattfinden können. Auch in geringer Anzahl hätten sie die Glaubwürdigkeit der Bürgerdialoge insgesamt erhöhen können.

3.2 Kriterium 2: Themensetzung

Keine Themensetzung von oben herab! Die Auswahl der Themen bzw. Fragestellungen sollte entsprechend über einen vorgeschalteten Prozess, regional ausgewogen und ohne „Kanalisation von oben“ entwickelt werden.

² Eine Verknüpfung von Dialogen mit repräsentativ ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern mit solchen von Vereinen und Verbänden ist möglich (wie z.B. in Baden-Württemberg).

Die Bürgerdialoge waren von einer offenen Themenwahl gekennzeichnet, d. h. alle Teilnehmenden konnten beliebige Anliegen formulieren und diskutieren. Die Dialoge erstreckten sich infolge dessen über insgesamt 14 Politikfelder und waren damit von einer gewissen Beliebigkeit gekennzeichnet. Eine systematische Entwicklung zentraler Themen, etwa durch einen vorgeschalteten, dezentralen Kommunikationsprozess, fand nicht statt und erschwerte die Aussagekraft der Dialoge und eine vorwärtsgerichtete Debatte zur Zukunft Europas.

○ **Kriterium nur zum Teil erfüllt:** Die EBD bedauert, dass die Chance nicht ausreichend genutzt wurde, gemeinsam mit der Europäischen Kommission und anderen Mitgliedstaaten das Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie gesellschaftlicher Kräfte europaweit zu evaluieren und anwaltschaftlich zu berücksichtigen. Themen konnten nur bedingt von Bürgerinnen und Bürgern vorab priorisiert werden.

3.3 Kriterium 3: Regionale Ausgewogenheit

Regionale Ausgewogenheit sicherstellen! Die Veranstaltungen sollten „vor Ort“ und in der Fläche stattfinden und am Alltagsleben und an den Fragen und Interessen der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet werden. Deutschland hat viele Zentren, die sich für regionale Veranstaltungen mit lokalen Akteuren hervorragend anbieten. Besonders der ländliche Raum darf hier nicht vergessen werden.

Die von der Bundesregierung zu Bürgerdialogen gezählten/deklarierten Dialogveranstaltungen erstreckten sich zwar über das gesamte Bundesgebiet, allerdings konzentrierten sich die so gezählten 119 Versammlungen vorwiegend auf Städte und städtische Ballungsräume. Die ländlichen Regionen waren auch bei dieser Zählung deutlich unterrepräsentiert. Eine Karte, die die Ausgewogenheit darstellen soll, ist zudem fehlerhaft, da z.B. Veranstaltungen von Mitgliedern der Europäischen Bewegung keine offiziellen Bürgerdialoge der Bundesregierung waren bzw. Veranstaltungen fehlten, vgl. Bericht der Bundesregierung (S.6).

✗ **Kriterium nicht erfüllt:** Die regionale Ausgewogenheit konnte in der Tiefe nicht erreicht werden. Auch die Einbeziehung ohnehin stattfindender Bürgerdialoge in die Bewertung konnte dies nicht ändern. Vor allem ländliche Regionen waren deutlich unterrepräsentiert.

3.4 Kriterium 4: Echter Dialog

Der Dialog muss im Mittelpunkt stehen! Dialogformate, bei denen Einzelne offen ihre Meinungen und Ansichten äußern können und ernst genommen werden, müssen partizipativ angelegt sein, damit es allen Teilnehmenden ermöglicht wird, gehört zu werden (= möglichst wenig Reden/Grußworte, keine Podiumsdiskussionen, so viel Zeit wie möglich für den eigentlichen Dialog, geschützte Gesprächsatmosphäre, ggf. unterschiedliche methodische Angebote für vielfältige Zielgruppen). Besonderer Wert sollte auf die Auswahl dafür geeigneter Moderatoren gelegt werden.

Die Bürgerdialoge hatten kein einheitliches Format und keine einheitliche Methode. Sie reichten von eher informellen Gesprächen in Straßenbahnen oder auf Schiffen bis zu großen Publikumsveranstaltungen etwa im Lichthof des Auswärtigen Amtes. Damit erfüllten sie nicht die Anforderungen,

die bei anspruchsvoll gestalteten Partizipationsformaten (wie z. B. Zukunftswerkstätten) erfüllt sein müssen. Partizipation bedeutet weder „Politiker/innen erklären die Welt“ noch „Politiker/innen hören zu“. Vielmehr wären responsive Dialogverfahren erforderlich, bei denen während des argumentativen Austauschs niemand – auch nicht ein Mitglied der Bundesregierung – eine privilegierte Position innehat.

✗ Kriterium nicht erfüllt: Die Bundesregierung hat Hinweise und Angebote der EBD und ihrer Mitgliedsorganisationen, langjährige Erfahrungen von Wissenschaft und vieler Akteure anderer Politikbereiche und Politikebenen (z.B. viele Kommunen) mit dem Hinweis auf den Zeitdruck nicht berücksichtigt.

3.5 Kriterium 5: Demokratische Kräfte einbinden

Engagierte Vereine und Organisationen sowie Parteien gehören ebenso zur Demokratie wie einzelne Bürgerinnen und Bürger! Die Menschen unmittelbar sprechen und gleichzeitig demokratische gesellschaftliche Kräfte zu Wort kommen zu lassen, ist für die europäische Zukunftsdebatte von großem Wert. Vielfalt drückt sich nicht nur individuell, sondern auch in demokratisch verfassten Vereinen, Verbänden und Organisationen aus. Diese wirken, wie Parteien, bei der politischen Willensbildung mit und sollten in den Dialog einbezogen werden.

An den Bürgerdialogen waren in der Regel ausschließlich individuell auftretende Bürger/innen beteiligt. Die zahlreichen gemeinnützigen, demokratisch organisierten und vor Ort aktiven Vereine und Verbände wurden als solche nicht eingebunden. Dadurch können die Ergebnisse der Dialoge nicht über die Qualität aggregierter Einzelmeinungen hinausreichen und dürfen nicht den Status abgewogener und gemeinsam erarbeiteter gesellschaftlicher Positionen für sich beanspruchen.

✗ Kriterium überwiegend nicht erfüllt: Aus Sicht der EBD gelingt die erfolgreiche Einbeziehung der Gesellschaft am besten über einen strukturierten Dialog. Leider wurden nur in geringem Ausmaß gesellschaftliche demokratische Kräfte in den Konsultationsprozess einbezogen.

3.6 Kriterium 6: Glaubwürdigkeit

Hohe Transparenz fördert Glaubwürdigkeit! Ein für die Teilnehmenden und die Öffentlichkeit nachvollziehbarer Gesamtprozess ist unerlässlich und sollte über die Dokumentation der einzelnen Schritte und zentraler Inhalte/Ergebnisse der Dialoge gesichert werden.

Die Bürgerdialoge wurden protokolliert und von dem Dienstleister Kantar Public im Auftrag des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (BPA) in Form einer softwarebasierten Inhaltsanalyse ausgewertet. Die Auswertung wurde der Öffentlichkeit vollständig zugänglich gemacht.

○ Kriterium zum Teil erfüllt: Die zu begrüßende rückwirkende Analyse einer Agentur für Politikforschung konnte nur auf Datenmaterial zurückgreifen, die die Bundesregierung von Veranstaltungen gesammelt und teils willkürlich zusammengefasst hat. Selbst die irrtümlich als „Partner“ genannte EBD wurde zur Evaluierung der Bürgerdialoge nicht kontaktiert. Eine systematische Evaluierung konnte nicht stattfinden, da es keine entsprechende Vorbereitung und damit keine klar formulierten Kriterien gab.

3.7 Kriterium 7: Rückkopplung

Klare Zielsetzung und Rückkopplung der Ergebnisse des Dialogs! Der Prozess sollte konkrete Adressaten und eine klare Zielsetzung haben, die die unterschiedlichen Dialogformate miteinander verbinden. Das Ergebnis sollte nicht nur in einer Publikation o.Ä. veröffentlicht und in einer Abschlussveranstaltung an die politisch Verantwortlichen überreicht werden. Vor allem sollten sich die politisch Verantwortlichen dazu verpflichten, sich mit den Inhalten/Ergebnissen der Dialogformate ernsthaft auseinanderzusetzen und den Beteiligten zu berichten, warum Impulse aufgenommen wurden oder auch nicht. Art und Weise der Rückkoppelung sollte von Anfang an transparent gemacht werden.

Im Bericht der Bundesregierung ist davon die Rede, dass sie die Impulse der Bürgerdialoge aufnehmen werde (S. 20). An anderer Stelle heißt es vage, dass man „an der Stärkung und Fortentwicklung der Europäischen Union weiterhin entschlossen“ arbeiten werde (S. 23). Damit bleibt eine entscheidende Voraussetzung für erfolgreiche Bürgerbeteiligung unerfüllt, nämlich die Verbindlichkeit des Folgeprozesses. Eine Schlussbemerkung des Übermittlungsvermerks des Europäischen Rates vom 03.12.2018 erhebt hingegen nicht den Anspruch auf eine abschließende Zusammenfassung des Dialogs mit Bürgerinnen und Bürgern auf nationaler Ebene, der in unterschiedlichen Formen fortgesetzt werden wird. „Vielmehr ist er als Beitrag zu den laufenden Bemühungen zu verstehen, die bürgerliche Gesellschaft besser einzubeziehen, damit sie ihrerseits zu den Beratungen der EU-Führungsspitzen über die Zukunft Europas und die Festlegung der nächsten strategischen Agenda beitragen kann.“

✗ Kriterium überwiegend nicht erfüllt: Die Ergebnisse der Bürgerdialoge werden vage in die Zukunftsdebatte der Europäischen Kommission überführt. Bürgerbeteiligung kann aber nur dann zur Stärkung des Vertrauens in politische Akteure beitragen, wenn diese sich ganz klar zu konkreten und folgenrelevanten Schritten als Resultat der Beteiligung bekennen. Die Bundesregierung hat die Chance verstreichen lassen, noch vor dem Europawahlkampf 2019 auf die Wünsche der Bürger/innen reagieren zu können, bzw. diese zu berücksichtigen.

3.8 Kriterium 8: Internationalität

Internationale Ausrichtung! Die Bürgerdialoge sollten mit ähnlichen Prinzipien in ganz Europa stattfinden und entsprechend ausgewertet werden. Eine Bündelung der Ergebnisse aus den verschiedenen Ländern ist wichtig, um die europäische Dimension der Dialogformate vollständig auszuschöpfen.

Bürgerdialoge zum Thema Europa sind offiziell in allen EU-Mitgliedstaaten (außer Vereinigtes Königreich) durchgeführt worden, aber auch von der Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die Ergebnisse wurden auf europäischer Ebene in einem achtseitigen Übermittlungsvermerk der EU-Ratspräsidentschaft Österreich 2018 zusammengefasst. Initiativen der Kommission grenzüberschreitend zu agieren, wurden nicht systematisch aufgenommen. Fragebögen wurden von der Bundesregierung bewusst nicht international abgeglichen.

✗ Kriterium nicht erfüllt: Die Bürgerdialoge hätten bei gutem Willen in der Vorbereitung gemeinsam mit den europäischen Institutionen entwickelt, unter den oben genannten Kriterien in stärkerem Maße international durchgeführt und umgesetzt werden können. Der Europäischen

Kommission wurde auch von der Bundesregierung bewusst keine starke koordinierende Rolle übertragen. Zudem wäre es noch mehr möglich gewesen, Bürgerdialoge im Grenzraum durchzuführen.

3.9 Kriterium 9: Demokratische Träger

Durchführung durch demokratieerfahrene Organisationen! Daher sollten bevorzugt Organisationen mit der Planung von Bürgerdialogen beauftragt werden, die selber demokratische Strukturen aufweisen und in deren Gremien sich die Positionen breiter gesellschaftlicher Gruppen widerspiegeln.

Von den 119 Bürgerdialogen wurden 74 vom Bundeskanzleramt und der Bundesregierung organisiert; 31 Veranstaltungen lagen in der Verantwortung des Deutschen Volkshochschulverbandes e. V. und 14 bei der Europa-Union Deutschland. Die EBD wird zwar im Bericht der Bundesregierung irreführend als Partner genannt, hat aber keine Bürgerdialoge der Bundesregierung unterstützt, sondern regelmäßig Informationen über stattfindende Dialoge der Bundesregierung übermittelt. Mit wenig Ausnahmen trägt damit der Prozess alles in allem eher den Charakter einer Dialogreihe, bei der die Exekutive sich ein Meinungsbild der Bevölkerung zu machen versucht.

✗ Kriterium überwiegend nicht erfüllt: Demokratisch organisierte Vereine und Verbände führen Jahr für Jahr Bürgerdialoge durch. Sie wurden aber in der Vor- und Nachbereitung der Bürgerdialoge der Bundesregierung nicht ausreichend konsultiert und eingebunden. Einzelne Bürgerdialoge von EBD-Mitgliedern flossen unreflektiert in die Statistik der Bundesregierung ein.

4 Anhang: Quellen und Literatur

Der Beschlussvorschlag basiert in wesentlichen Teilen auf einer ersten Bewertung von Serge Embacher im Auftrag des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement, die dem Vorstand am 14. Dezember 2018 vorgelegt wurde.

4.1 Quellen

Bundesregierung (2018): Bürgerdialog zur Zukunft Europas, Bericht der Bundesregierung, verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/1549424/cceb507578ebdc79057b166a8d2bb5f3/buergerdialog-zur-zukunft-europas-download-data.pdf> [16.01.2019].

Deutscher Bundestag (2018a): Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/5752 vom 13.11.2018, verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/057/1905752.pdf> [16.01.2019].

Deutscher Bundestag (2018b): Kleine Anfrage, Drucksache 19/5312 vom 26.10.2018, verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/053/1905312.pdf> [16.01.2019].

Europäische Kommission (2018): Bürgerdialoge und Bürgerkonsultationen, Fortschrittsbericht vom 11.12.2018, verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/eu-progress-report-consultations-111218_de.pdf [16.01.2019].

Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (2018): Vermerk EURO 503/18 vom 14.12.2018, verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/37599/14-eurosummit-statement-de.pdf> [16.01.2019].

Kantar Public (2018): Wissenschaftliche Analyse des Bürgerdialogs der Bundesregierung zur Zukunft Europas, Endbericht vom 09.11.2018, verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975246/1548726/b1ec8de936dcc8cf9c7183e871ac8503/2018-11-15-kantar-bericht-buergerdialog-data.pdf?download=1> [16.01.2019].

Rat der Europäischen Union (2018): Übermittlungsvermerk 14535/18 vom 03.12.2018, verfügbar unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/de/pdf> [16.01.2019].

Staatsministerium Baden-Württemberg (2018): Europadialog Baden-Württemberg. Auf dem Weg zum „Leitbild Europa“, verfügbar unter <https://europadialog.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/> [16.01.2019].

4.2 Literatur

Stratulat, Corina/Butcher, Paul (2018): The European Citizens' Consultations, verfügbar unter http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_8839_19_11_ecc_web.pdf?doc_id=2065 [16.01.2019].