

Krise und Partizipation in der Europäischen Union

Für eine neue Politik der Bürgerbeteiligung
am Beispiel der Energiepolitik

JAN-HENDRIK KAMLAGE UND PATRIZIA NANZ¹

Die Europäische Union (EU) galt lange als friedens- und wohlstandssicherndes Referenzprojekt einer postnationalen und grenzüberschreitenden politischen Ordnung. Der damit verbundene Optimismus ist einer vorwiegend pessimistischen Sichtweise gewichen. Die EU steckt seit über einem Jahrzehnt in einer tiefgreifenden und existenzbedrohenden Krise, die in ihrer Komplexität kaum noch zu überblicken ist und sich einfachen Lösungen weitgehend entzieht: Bankenkrise, Staatsschuldenkrise, Immobilienkrise, ökonomischer Niedergang, soziale Spaltung zwischen reichem Norden und armen Süden und die Verelendung von Teilen der Bevölkerungen in einigen EU-Staaten. Eine wesentliche Ursache der Krise liegt für viele Beobachter in der fehlerhaften Einführung der Währungsunion, die den Schritt zu einer wirtschaftspolitischen Union unterließ und so eine effektive politische Koordinierung der sehr unterschiedlichen ökonomisch-kulturellen Ausgangs- und Wettbewerbsbedingungen der Mitgliedsstaaten unmöglich machte (vgl. u.a. Streeck 2013b, Offe 2013).

1 Unser Dank geht an Alexander Nolte für die tatkräftige Unterstützung zu diesem Beitrag.

Die Folgen sind desaströs. Die öffentlichen Haushalte vieler Staaten sind hoffnungslos überschuldet – sicherlich auch aufgrund der zum Teil unverantwortlichen Politik und Misswirtschaft der nationalen Regierungen. Wirklich dramatisch entwickelten sich die Schuldenstände in Irland, Portugal, Griechenland und anderswo allerdings erst in Folge der Wirtschafts- und Bankenkrise, die diese Länder im Herbst 2008 mit großer Härte traf. Die internationalen Finanzmärkte entzogen den Staaten anschließend das Vertrauen, die Kosten für die staatliche Kreditversorgung stiegen enorm an. Um die Staatsinsolvenzen zu verhindern und um die Gläubiger und Exportinteressen zu schützen, entschieden sich Regierungen in Brüssel, Berlin und Paris im Frühjahr 2010 zur „Rettung um jeden Preis“ (Scharpf 2014). Der Europäische Fiskalpakt und die so genannten „austerity measures“² zwingen die Schuldenstaaten heute zu rigorosen Kürzungen der Staatsausgaben. Der Ausweg über Neuverschuldung, Besteuerung der Vermögenden und Abwertung der Währung, um die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und so die negativen Handelsbilanzen auszugleichen, bleibt dabei versperrt (ausführlich dazu Offe 2013). Die Folge: Eine Demontage des Sozial- und Steuerstaates durch die „Politik des Schuldenstaates“ (Streeck 2013a) zu lasten der schwachen Staaten und Bevölkerungen. Es häufen sich soziale Unruhen in Griechenland, Spanien, Italien und Portugal. Mehr noch: Antieuropäische rechts- oder linkspopulistische Bewegungen in Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Dänemark, Griechenland, den Niederlanden und anderen Ländern der Europäischen Union werden immer stärker. Unsicherheit, Armut, soziale Spaltung, Entsolidarisierung und Fremdenfeindlichkeit untergraben die Fortentwicklung des Europäischen Projektes (Beck 2012). Droht am Ende ein „Kapitalismus ohne Demokratie“, wenn wir uns nicht von der gemeinsamen Währung trennen und den geordneten Rückzug in den demokratischen Nationalstaat antreten, wie Wolfgang Streeck es prophezeit (2013a)?³ Klar ist: Aus einer Krise der suprastaatlichen Institutionen der EU, die gerne auch akademisch euphemistisch als „demokratisches Defizit“ betitelt wird, ist eine umfassende Legitimationskrise gewor-

2 Die Maßnahmen sehen vor allem Kürzungen von Sozialleistungen, Renten und Gehältern im öffentlichen Dienst vor.

3 Lutz Wingert arbeitet die Argumentation von Streeck prägnant auf in seinem Artikel „Eurokapitalismus ohne Demokratie“ in der Süddeutschen Zeitung (Wingert 2013).

den, die das politische Projekt der EU im Ganzen zu Fall bringen kann. Ein Austritt Griechenlands aus der Union könnte dabei den Startpunkt markieren, dem sich Großbritannien nach dem geplanten Referendum im Jahr 2017 anschließen und weitere Mitgliedsstaaten Südeuropas folgen könnten (Streeck 2015). Die Wahlen in Griechenland drohen dabei als Fanal in die Geschichte einzugehen, das den europaweiten Zusammenschluss der Links- und Rechtspopulisten gegen den äußeren Feind in Brüssel und die technokratischen Eliten der EU ankündigt.⁴

Die Europäische Politik krankt zugleich an der strukturell unzureichenden demokratischen Rückbindung an die europäische Bevölkerung (Inputlegitimität) sowie an der mangelnden Fähigkeit der Europapolitik, die drängenden ökonomischen und finanzpolitischen Probleme effektiv zu lösen (Outputlegitimität). Beide Legitimationsdefizite verstärken sich gegenseitig und stellen die besondere Gefahr der heutigen Situation dar. Die mangelnde Inputlegitimation der Union wurde lange Zeit durch die Outputlegitimation überdeckt, die durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten getragen wurde (Scharpf 2014: 3). Mit der zunehmenden politischen Regulierung auf der transnationalen Ebene geht allerdings eine schleichende Entdemokratisierung der Bürgerschaften einher, wenn nicht zugleich eine entsprechende demokratische Mitsprache und Beteiligung gewährleistet ist.⁵ Die aktuelle Krise zeigt, dass der technokratische und exekutivlastige Regierungsstil der deutsch-europäischen Sparpolitik an sein Ende gekommen ist. Viele Beobachter teilen die Meinung, dass das, was kurz- und mittelfristig der Euro-Krise begegnen könnte, etwa eine Transferunion oder eine solidarische

-
- 4 Ende Januar 2015 ging die Linkspopulistische Syriza mit ihrem charismatischen Parteichef Tsipras als deutlicher Wahlsieger (36 Prozent der Stimmen) aus den Parlamentswahlen hervor. Dem Wahlsieg vorausgegangen war ein Wahlkampf, der sich explizit gegen Europa und die Sparpolitik der Troika wandte. Direkt nach dem Wahlsieg bildete Syriza eine Koalition mit der rechtspopulistischen Partei die Unabhängigen Griechen, die sich in der Ablehnung der Europäischen Politik gefunden haben (Kolb 2015).
 - 5 Grundsätzliche Einwände gegen die Demokratisierbarkeit der EU hegt Michael Greven. Seiner Meinung nach übersteigt ein funktional ausdifferenziertes Regierungssystem wie die Europäische Union mit all ihren Institutionen und Akteuren sowie seiner Komplexität die kognitiven und motivationalen Fähigkeiten der Bürger zur Mitsprache und Beteiligung (Greven 2003: 86 ff).

Haftung für die Schulden wie Eurobonds, Schuldenerlasse oder -aufschübe, die Solidarität der Bevölkerungen der Geberländer überstiege und auf demokratischem Weg nicht durchzusetzen wäre (Offe 2013).⁶ Deutsches Steuergeld für Griechenland, Spanien und Portugal? Die Hetze des Boulevards auf die faulen „Pleite-Griechen“, die uns das „Geld wegnehmen“, wäre wohl nur ein Vorgeschmack auf die Kampagne, die folgte, wenn weitere Milliarden zur Rettung der Schuldenstaaten nötig wären. Auf der anderen Seite tragen aber auch die Bevölkerungen der Schuldenstaaten die existenzbedrohende Reformpolitik der Troika aus Kommission, EZB und IWF nicht mehr länger mit. Wie nun weiter, Europa?

VERÄNDERTE BEDINGUNGEN DEMOKRATISCHER HERRSCHAFTSAUSÜBUNG IN DER EU

Die Zeiten, in denen der „technokratische Konsens der Eliten“ (Milward 1992) und die stillschweigende Zustimmung der Bevölkerungen (Lindberg/Scheingold 1970) den Prozess der europäischen Integration getragen haben, sind letztlich schon seit Maastricht Geschichte (Eichenberg/Dalton 2009).⁷ Die EU ist seitdem eine suprastaatliche Ordnung mit weitreichenden

-
- 6 Diese vielfach gehörte Position wird allerdings auch in Frage gestellt. Hepp und andere Autoren arbeiten in einer transkulturellen qualitativen Studie die „Bürgerperspektive“ auf die EU-Finanzkrise in sechs EU-Ländern heraus. Daraus geht hervor, dass die Befragten sich als Europäische Bürger verstehen, die die Krise und ihre Ursachen kaum verstehen und nachvollziehen können. Gleichzeitig fühlen sie sich betroffen und entwickeln Lösungsvorschläge, die je nach Standpunkt entweder die nationale Verantwortung der Schuldenstaaten in den Mittelpunkt rücken, die europäische Solidarität zwischen den Staaten und Menschen und weitere Schritte der intensivierten Integration als Lösungsweg sehen oder aber die Solidarität zwischen den Schuldenstaaten und Europa neu verhandeln wollen (Hepp et al 2013).
- 7 Damals entschieden sich die Dänen in einem Referendum gegen den Maastricht-Vertrag, und auch die Franzosen waren kurz davor, die Gründung der Europäischen Union zu verhindern. Der Hinweis der Dänen, dass auch die Union der Zustimmung der Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten bedarf, wirkte wie ein heilsamer Schock. Damals wurde klar, dass die EU mit steigender Integrations-

Kompetenzen und einer politischen Autorität, die weit in die Lebenswelt der Bürger hineinreicht (Rauh/Zürn 2014). Mit zunehmender Integrations- und Eingriffstiefe wuchs auch die Politisierung weiter Teile der Bevölkerungen und die Kritik an der EU-Politik, die deren Handlungsmöglichkeiten heute drastisch einschränkt (Hooghe/Marks 2009). Die Menschen wollen sich nicht mehr ohne weiteres durch eine ferne Exekutive in Brüssel oder durch die Staats- und Regierungschefs hinter verschlossenen Türen regieren lassen. Die Euro-Krise hat diese Wahrnehmungen noch verschärft. Die nationalen und europäischen Politiker mit dem „Zuchtmeister Deutschland“ haben weitreichende Entscheidungen getroffen und Risiken auf sich genommen, die nicht ausreichend an Parlamente und öffentliche Willens- und Meinungsbildung zurückgebunden waren, wie die Kritik an den Maßnahmen zum Euro-Rettungsschirm zeigen (Müller 2013; Mehr Demokratie 2012). Die Erkenntnis, dass eine erfolgreiche Fortführung des Einigungsprozesses gerade in der Krise nur durch die aktive Einbindung und Zustimmung der europäischen Bevölkerungen möglich ist, scheint sich allerdings bei vielen Staats- und Regierungschefs nach wie vor nicht durchgesetzt zu haben. Überdeutlich wird dieser Umstand durch die Tatsache, dass die Regierungen der Schuldenstaaten den ihnen auferlegten Sparpaketen zugestimmt haben, die Bevölkerungen aber nicht (Beck 2012: 12). Mehr noch: Die von der deutschen Regierung dominierte Top-down Politik der europäischen Eliten provoziert erhebliche Widerstände und Spannungen in den Gesellschaften der Schuldenstaaten und destabilisiert die Regierungen. Ein Gefühl der Ohnmacht und Wut greift allenthalben um sich. Den antieuropäischen Parteien und Kräften ist es vielfach gelungen, von diesen Stimmungen in den Gesellschaften zu profitieren. Immer mehr Europäer entziehen der Union ihre Unterstützung, viele gehen in den lautstarken Protest.

Die Legitimationskrise verschärft sich mit jedem weiteren Integrations-schritt durch die Praxis des Schweigens und Umgehens der (nationalen) Öffentlichkeiten durch die europäischen Eliten (Brunkhorst 2014). Die aktuelle Situation Griechenlands macht diesen Zusammenhang deutlich. Weder die Politik der Troika selber noch die „austerity measures“ im Land waren

tiefe und Einflussnahme auf die nationale Politik und das Leben ihrer Bürger mehr für ihre Akzeptanz in den Bevölkerungen tun muss. Weitere Integrations-schritte, so schon die damalige Erkenntnis, würden zukünftig nicht mehr ohne breite öffentliche Zustimmung möglich sein.

ausreichend durch die Bevölkerungen getragen. Die Folgen der Politik: Die Arbeitslosigkeit ist seit 2008 von 7,8 Prozent auf heute fast 30 Prozent gestiegen. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei nahezu 60 Prozent. Die Zahl von schweren Depressionen hat sich seit Ausbruch der Krise 2007 verdoppelt, die Säuglingssterblichkeit ist enorm angestiegen (Karanikolos et al. 2013). Die Wut der Bevölkerung über die einseitige Sparpolitik hat in den Wahlen im Januar 2015 den Sieg für die antieuropäischen links- und rechtspopulistischen Kräfte gebracht. Auch die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 waren durch Erfolge europafeindlicher Parteien und eine sehr geringe Wahlbeteiligung geprägt. Und das, obwohl die EU größere Anstrengungen als je zuvor unternommen hat, Sympathien zu gewinnen. Zum ersten Mal wurde versucht, einen echten europaweiten Wahlkampf zu organisieren, und das Europaparlament betrieb eine aktive Kommunikationspolitik, insbesondere über die sozialen Netzwerke, um die Menschen für die Wahlen zu interessieren. Die verschiedenen Fernsehdebatten zwischen den Kandidaten der europäischen politischen Parteien – zweifellos ein Fortschritt in den Bestrebungen, einen breiten öffentlichen Raum zu schaffen – waren nach allgemeiner Einschätzung ziemlich glanzlose, elitäre Veranstaltungen. Das Publikum bekam nicht den Eindruck, dass die wichtigsten Kandidaten echte Alternativen vertraten. Eher schien es, als lasse die Brüsseler Politik nur eine Alternative zu: entweder Zustimmung zu dem bestehenden Projekt der Mitte-Rechts- und Mitte-Links-Parteien (verkörpert durch die beiden Spitzenkandidaten Jean-Claude Juncker und Martin Schulz) oder die totale Abkehr davon und Hinwendung zu den europafeindlichen Parteien. Andere Parteien fielen offenbar nicht ins Gewicht. All das hat jedenfalls nicht dazu beigetragen, das Projekt Europa für die Bürgerschaft attraktiv zu machen. Die Unterstützung für die EU schwindet in den letzten Jahren rasant. Laut Eurobarometer-Umfrage „Vertrauen in die Europäische Union“ gaben im Mai 2006, also noch vor der Krise, 57 Prozent der Bürger in Europa an, dass sie der EU vertrauen. Im November 2014 lag dieser Wert nur noch bei 37 Prozent und nur wenige Monate zuvor sogar auf seinem Tiefststand von 31 Prozent. Dramatisch sanken dabei die Zustimmungswerte in den Krisenländern. In Griechenland beispielsweise fiel das Vertrauen von 63 Prozent auf 23 Prozent, in Spanien von 65 Prozent auf 30 Prozent und in Italien von 58 Prozent auf 29 Prozent im gleichen Zeitraum (Eurobarometer 2015).

Wie reagiert nun die politische Elite in Europa auf diese Entwicklungen? Es spricht einiges dafür, dass die Angst vor der „irrationalen Volkswut“ die Verantwortungsträger eher lähmt und sie von Strukturreformen des politischen Systems abhält. Das hat nach der Europawahl 2014 auch das unrühmliche Geschacher zwischen Parlament und Rat um die Nominierung des Kommissionspräsidenten Junker eindrucksvoll gezeigt (Habermas 2014). Die langfristigen Kosten für einen solch elitären und technokratischen Regierungsstil sind hoch: Ohne ausreichende Akzeptanz bei den Bürgern ist die Union am Ende zum Scheitern verurteilt. Es wird daher Zeit, dass die veränderten Bedingungen der europäischen Herrschaftsausübung von den Regierenden zur Kenntnis genommen und der Regierungsstil diesen veränderten Bedingungen angepasst wird.

DER UMGANG MIT DER LEGITIMATIONSKRISE: MEHR ODER WENIGER DEMOKRATISIERUNG FÜR DIE EU?

Welche Möglichkeiten gibt es, das politische Projekt Europa erfolgreich fortzusetzen? Vereinfacht lassen sich zwei Standpunkte in der Debatte unterscheiden. Die erste Gruppe von Autoren spricht sich für eine umfassende Demokratisierung der Europäischen Union aus (Habermas 2011; Beck 2013; Brunkhorst 2014). Mehr Europa als Antwort auf die Krise durch eine Demokratisierung von unten als Gegenmodell zur nicht ausreichend legitimierten, wenig transparenten, technokratischen und exekutivlastigen Politik der europäischen Eliten in Kommission, Rat und EZB. Habermas und anderen schwebt dabei eine radikale Neuordnung der EU-Institutionen vor. Ihre Vision ist, die EU zu einem „entstaatlichten supranationalen demokratischen Gemeinwesen“ mit Hilfe eines Verfassungskonvents umzubauen. Die Argumentation lebt von der Attraktivität des Normativen – und von der Alternativlosigkeit des Faktischen. Diese Autoren sehen ein Zurück zum Nationalstaat als wenig aussichtsreich an, weil unter Bedingungen der Denationalisierung und Globalisierung der Einfluss der Einzelstaaten wie ein Sandkorn in einer Sanduhr untergehe und der Sozialstaat nur auf der europäischen Ebene gegen den Kapitalismus bestehen könne (Brunkhorst 2014; Zürn 1998; Habermas 1998). Weitgehend offen bleibt allerdings, wie ein „Europa der Bürger“ und eine gemeinsame Ver-

fassungsgebung etabliert und wie zentrale politisch-kulturelle Voraussetzungen für eine transnationale Demokratie – die wechselseitige Anerkennung als politische Gleiche, eine gemeinsame Identität, transnationale Solidarität und ein kollektiver Willens- und Meinungsbildungsprozess vermittelt über europäische Parteien und eine entsprechende Medienöffentlichkeit – geschaffen werden können (zum Aspekt der Sozialintegration vgl. Gerhards/Lengfeld 2014).

Die zweite Gruppe von Autoren hingegen schlägt als Lösung der europäischen Krise einen Rückzug in den Nationalstaat vor, weil die europäische Politik gegenüber den Finanz-, Güter- und Arbeitsmärkten immer mehr an Einfluss verliere und langsame ausgehöhlt werde. Macht, Status und Klientelismus schirmten die Märkte von der wirksamen demokratischen Kontrolle und Regulierung eines sozialen Europas ab, das allein in der Lage wäre, die Konflikte zwischen Arbeit und Kapital zu befrieden und für eine Umverteilung von oben nach unten zu sorgen. Die Europäische Integration hat nach Ansicht von Fritz Scharpf (Steinbeis 2011) bisher vor allem daraus bestanden, die politische Handlungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten einzuschränken – mit dem Ziel, die ökonomischen Freiheiten (Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräfte und Kapital) zu erhöhen. In der Europäischen Integration ein demokratisches Projekt zu sehen, widerspricht demzufolge der Logik des ökonomischen Vergemeinschaftungsprozesses. Mehr noch: Würde man die EU demokratisieren, so Scharpf, träten die fundamentalen ökonomischen und kulturellen Unterschiede der einzelnen Staaten vom Arbeitsmarkt bis hin zu den Gesundheitssystemen wirkungsmächtig zu Tage und würden eine demokratische Regulierung auf EU-Ebene sprengen (Steinbeis 2011). In der „neoliberalen Währungsunion“ sehen Scharpf und Streeck ein „Programm zur Zwangsvereinheitlichung der Wirtschafts- und Lebensweisen der europäischen Völker“ (Streeck 2013b: 83). Dementsprechend sehen sie keine Möglichkeiten, die Europäische Union zu demokratisieren. Es bleibt eine „Fassadendemokratie“ (Streeck), die durch postdemokratische Institutionen und Akteure den Imperativen und dem Einfluss des Geldes und der Märkte unterliege. Um eine demokratisch egalitäre und soziale Politik zu gewährleisten, die den Kapitalismus zu zähmen im Stande ist, plädieren Streeck und Scharpf dafür, sich aus der Währungsunion zu verabschieden und sich auf die einzig demokratisch legitimierte und funktionierende Einheit, den Nationalstaat zurückzuziehen. Ein solcher Rück-

zug dient dazu, Zeit zu gewinnen und „Barrikaden gegen den technokratischen Fortschritt“ (Streeck 2013b) aufzubauen.

Die Stärke dieser Position liegt in der präzisen und kritischen Analyse der Krisen mit ihren dramatischen ökonomischen und sozialen Folgen. Die Schlussfolgerungen erscheinen uns allerdings vor dem Hintergrund einer sich immer stärker vernetzenden und interdependenten Weltwirtschaft und vor dem Hintergrund globaler ökologischer Herausforderungen wenig erfolgsversprechend. Vieles spricht hier für die Analyse der ersten Gruppe von Autoren, dass nämlich der einzelne Nationalstaat unter dem Wettbewerbsdruck des Kapitalismus, der Logik des globalen Marktes und der existenzbedrohenden Ressourcenausbeutung der Erde nicht mehr der richtige Ort ist, um die Interessen einer Weltbürgerschaft zu durchzusetzen. Offensichtlich ist allerdings auch, dass die Europäische Union den Anspruch, den Kapitalismus sozialpolitisch und ökologisch einzubetten, bisher nicht entschlossen verfolgt. Es braucht vielmehr einen radikalen Wandel, der von der europäischen Bevölkerung getragen wird. Die Frage lautet: Wie könnte ein solcher Wandel aussehen und welche demokratischen Innovationen könnten ihn unterstützen?

Eine pragmatische Zwischenposition in der Debatte vertritt Jürgen Neyer. Er sieht die Chance der Demokratisierung der EU darin, die umfassende Mehrebenenstruktur und das System der zusammengesetzten Repräsentation der Europäischen Union weiterzuentwickeln. Sein Vorschlag ist, die transnationale Zusammenarbeit der nationalen und regionalen Parlamente als institutionelle Brücke weiter auszubauen, um so den Parlamentarismus und damit die kollektive Willens- und Meinungsbildung in der europäischen Politik in seiner vertikalen Dimension zu stärken (Neyer 2013). Die Grundannahme dahinter lautet, dass die historisch gewachsenen Nationalstaaten, die einzige legitime Organisationform darstellen, weil sie über ausreichende kulturell-politische Voraussetzungen für eine demokratische Herrschaftsausübung verfügen und handlungsfähig sind. Die seit 1989 bestehende Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (Co-sac) könnte, so die Idee, zu einem „kontinuierlich tagenden interparlamentarischen Verfassungskonvent“ umgebaut werden, der das europäische Primärrecht weiterentwickelt (Neyer 2013). Dieser Vorschlag erscheint uns sinnvoll, um den vertikal verankerten Parlamentarismus in der EU zu stärken und die Mehrebenenstruktur der EU besser zu nutzen und damit die Europapolitik näher an die Bürger heranzutragen. Aber die EU wird sich

wohl nie zu einem rein parlamentarischen politischen System entwickeln. Die komplexe, fragmentierte und oft schwer zu durchschauende politische Struktur, die schwache Ausprägung einer gemeinsamen Identität, die fehlende europäische Parteien- und Medienöffentlichkeit trüben das Bild von einer parlamentarisch-repräsentativen Union nach wie vor ein. Und solche Bemühungen um mehr Demokratie in der EU trügen auch den veränderten Partizipationswünschen eines wachsenden Teils der Bürger in Europa nicht Rechnung. Wie aus den meisten Umfragen hervorgeht, reicht es ihnen heute nicht mehr, nur bei den Wahlen ihre Stimme abzugeben und ansonsten die Macht an die politischen Vertreter zu delegieren. Immer mehr Bürger verlangen Mitsprache auch zwischen den Wahlterminen. Sie bedienen sich neuer Mittel der politischen Partizipation und fordern direktere Formen der Beteiligung. Aus unserer Sicht lassen sich im System der zusammengesetzten Repräsentation der EU weitere Stellschrauben der direkten Bürgerbeteiligung mit Legitimationspotentialen identifizieren, die bislang ungenutzt sind.

AUSBAU DER PARTIZIPATIVEN DEMOKRATIE IN DER EU – FÜR EINE DEMOKRATISIERUNG „VON UNTEN“

Seit Lissabon ist die partizipative Demokratie im Vertragswerk der EU verankert und neben der repräsentativen Demokratie fester Bestandteil der EU-Politik geworden. Dieser Grundsatz suggeriert, dass die Bürger der EU schon heute ihr Leben als politische Gleiche selbstbestimmt gestalten und auf die Politik der Union unmittelbar einwirken können. Die Verfassungswirklichkeit sieht anders aus (Kohler-Koch 2011b: 243ff.). Die Institutionen Rat, Kommission und Parlament dominieren das politische Geschehen als Ausdruck einer, wenn auch kaum entwickelten repräsentativen Demokratie. Eine unmittelbare Beteiligung⁸ der Bürger ist begrenzt auf das 2011

8 Der Begriff „Bürgerbeteiligung“ umfasst all jene Handlungen und Verhaltensweisen, die Bürger freiwillig und mit dem Ziel verfolgen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems zu beeinflussen (vgl. Kaase 2003). Unter „neuen“ oder dialogorientierten Formen der Bürgerbeteiligung werden im Folgenden (noch) nicht verfasste, unkonventionelle Formen politischer Beteiligung verstanden; im Gegensatz zu verfassten, gesetz-

eingeführte direkt-demokratische Instrument der Europäischen Bürgerinitiative, die allerdings mit hohen institutionellen Hürden versehen wurde. Die Etablierung und Institutionalisierung einer partizipativen Demokratie steht dagegen noch aus. „Partizipativ“ bedeutet seit dem White Paper on Governance (2001) nichts weiter als dass die Kommission die organisierte Zivilgesellschaft konsultiert. Industrieverbände, Umweltverbände, Vereine, Lobbygruppen, Gewerkschaften und Experten werden sowohl bei der Politikformulierung z.B. in formalisierten Verhandlungssystemen und informellen Netzwerken auf der suprastaatlichen Ebene, als auch bei der Umsetzung von Politiken wie etwa die regionale Zivilgesellschaft in der Europäischen Regionalpolitik beteiligt (Kamlage 2011). Lange Zeit galt dies als Lösung für das demokratische Defizit der Kommission: Durch die Einbeziehung organisierter Interessen sollte der „Motor der europäischen Gesetzgebung“ ohne eigene Legitimationskette in die Bevölkerung auskommen können (Kohler-Koch 2011a: 8). Viele Beobachter stellen sich heute allerdings die Frage, ob und inwieweit solche Konsultationsmechanismen im Governance-system der Kommission überhaupt einen demokratischen Mehrwert liefern und zur Legitimation der EU beitragen. Kohler-Koch und andere Autoren kommen zu einer gemischten Bilanz. Die Konsultationen erhöhen *grosso modo* die Responsivität der Kommission, verbreitern die Wissensbasis für Entscheidungen und sorgen für eine Repräsentation vielfältiger Interessen der Stakeholder im politischen Prozess. Kritisch gesehen wird, dass es den zivilgesellschaftlichen Organisationen kaum gelingt, als „Transmissionsriemen“ in die Gesellschaft zu fungieren (Steffek/Nanz 2008). Vielmehr sind die europäischen Governancesysteme vielfach auch Einfallstore für Lobbyinteressen, die im Kampf um Macht und Einfluss die weniger stark organisierten Interessen verdrängen.

Die Frage also bleibt: Welche Formen der Partizipation könnten die Demokratisierung der EU tatsächlich vorantreiben und die Distanz zwischen EU-Institutionen und Bürgerschaft verringern? Wir schlagen vor, eine unmittelbare Beteiligung der Bürger in transnationalen dialogorientierten Beteiligungsverfahren zu etablieren. In dialogorientierten Beteiligungsverfahren werden Bürger idealerweise frühzeitig im politischen Prozess zu-

lich geregelten Formen wie die Anhörungen im Rahmen von Planfeststellungs- und Raumordnungsverfahren oder klassische Beteiligungsmechanismen der direkten Demokratie wie Referenden, Volksentscheide und Bürgerbegehren.

sammengebracht. Im Mittelpunkt der Beratungen steht der Austausch von Argumenten mit dem Ziel einer konsensualen Entscheidungsfindung. In Diskussionen wägen die Beteiligten alternative Positionen ab, unter der Prämisse, dabei andere Standpunkte zu berücksichtigen (Fung 2003: 340), und ringen gemeinschaftlich um Lösungen für eine verantwortungsbewusste Zukunftspolitik – jenseits von kurzfristigen (Wahlkampf-)Interessen. Dialogorientierte Beteiligungsverfahren sind auf die Unterstützung von Moderatoren und ggf. von Experten aus Wissenschaft und Praxis angewiesen. Sie ermöglichen einen differenzierten, gemeinwohlorientierten Willensbildungsprozess in einem relativ geschützten Raum, – geschützt vor medialer Kommerzialisierung und dem Druck mächtiger Lobbyinteressen. Bürgerschaftliche Partizipation kann so einen wichtigen Gegenpol zu dominierenden organisierten Interessen bilden (Fung/Wright 2004). Widerstreitende Positionen können integriert und Partikularinteressen eingedämmt werden. Dadurch können Polarisierungen und Konflikte reduziert und national geprägte Debatten und Sichtweisen aufgebrochen werden. Solche Beteiligungsverfahren liefern selbst zu hochkomplexen Themen, wie zum Beispiel Chancen und Grenzen des Nutzens von Nanotechnologie, qualitativ hochwertige Ergebnisse (Powell/Kleinman 2008). Indem sie divergente Perspektiven und Informationen einspeisen, verbessern sie die Grundlage politischer Entscheidungen und erhöhen deren Tragfähigkeit in der Bürgerschaft. Zudem wird dialogorientierten Verfahren das Potential zugeschrieben, das oft gering geschätzte Wissen der Bürger in den politischen Prozess einzubeziehen und dabei die bürgerschaftliche Kompetenzen der Beteiligten zu fördern (Sintomer 2007; Blondiaux 2008).

Immer häufiger nutzen Bürger in Europa dialogorientierte Partizipationsangebote, um ihre Anliegen zu artikulieren und Einfluss zu nehmen auf kommunale, regionale oder nationale Politik. Seit den neunziger Jahren ist eine starke Verbreitung von innovativen Formen der Bürgerbeteiligung weltweit zu beobachten (Participedia 2015). Eine beachtliche Anzahl von neuen, dialogorientierten Beteiligungsverfahren belegt diesen Trend – vom Verfassungskonvent in Irland und Island über die Konsensuskonferenzen zur Abschätzung von Technikfolgen in Dänemark bis hin zu lokalen Initiativen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in benachteiligten Quartieren vieler Städte. Auch die Europäische Kommission und das Parlament haben eine Vielzahl von Projekten unterstützt, um zu testen, welche Verfahren und Methoden für transnationale und mehrsprachige Bürgerbe-

teilung geeignet sind (Kies/Nanz 2013). Nach den gescheiterten Referenden über den EU-Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden 2005 und dem dramatischen Verlust an Zustimmung in der Bevölkerung entwickelte Kommissarin Margot Wallström eine Kommunikationsstrategie unter dem Label „Plan D“ für Demokratie, Dialog und Diskussion, Debating Europe und die Initiative e-Europe. Im Zuge dieser Strategie wurden beispielsweise die European Citizens Consultations, Europolis und Ideal-EU Prozesse durchgeführt. Ziel dieser Initiativen war, die europäischen Bürger als kritische Gesprächspartner zu adressieren und sie nicht länger als ein abstraktes Massenpublikum zu behandeln, dem man mithilfe von klassischen Medien der Public Relation wie Flyer, Fernsehspots und Internetseiten das europäische Projekt anpreist.

Das größte und vielschichtigste Projekt dieser neuen Kommunikationsstrategie waren die Europäischen Bürgerkonferenzen, die erstmals zwischen Oktober 2006 und Mai 2007 stattfanden. An diesem grenzüberschreitenden Großverfahren nahmen etwa 1.800 nach demographischen Kriterien zufällig ausgewählte Bürger aus 27 Mitgliedstaaten teil und berieten über die Zukunft Europas sowie über Einzelfragen aus den Politikbereichen der EU. Diese Konsultationen waren nach der Auftaktveranstaltung in Brüssel als ein dreistufiges Verfahren organisiert: Im ersten Schritt wurden zentrale Konsultationen mit Online-Elementen in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführt. Im zweiten Schritt wurden ergänzend in verschiedenen Städten der Mitgliedstaaten regionale Bürgerforen veranstaltet, um in einem letzten Schritt die Ergebnisse aus allen Mitgliedstaaten auf der europäischen Ebene zusammenzutragen und dort mit Vertretern der Europäischen Kommission auf einer Abschlussveranstaltung zu diskutieren (Baumann/Felten et al. 2009). Im Anschluss an die ersten Europäischen Bürgerkonferenzen gab es verschiedene Folgeprozesse, die die Ergebnisse des Verfahrens in die Mitgliedstaaten zurück kommuniziert haben. Im Jahr 2009 wurden erneut Europäische Bürgerkonferenzen veranstaltet, mit dem Ziel eine transnationale Beteiligungspraxis der Bürger in Europa zu etablieren. Wie häufig bei solchen Beteiligungsangeboten wurde deren Organisation und Umsetzung durch eine zivilgesellschaftliche Organisation geleistet, die belgische König-Baudouin-Stiftung. Die Beteiligungsangebote kamen bei den Bürgern insgesamt sehr gut an. Sie bekundeten große Zufriedenheit, dass man sie eingeladen hatte, ein oder zwei Tage lang über Europafragen zu diskutieren, fühlten sich besser informiert, standen dem euro-

päischen Projekt grundsätzlich positiver gegenüber und hatten teilweise ihre Ansichten im Laufe der Diskussion geändert. Hingegen äußerten sich viele enttäuscht, dass die Experimente keinen Einfluss auf die politisch Verantwortlichen hatten (Kies/Nanz 2013).

Bis 2010 fanden 23 transnationale Bürgerbeteiligungsverfahren statt, an denen nach Schätzungen insgesamt ungefähr 100.000 Europäer beteiligt waren (Yang 2013). Die Zahlen verdeutlichen, dass die öffentliche Meinungs- und Willensbildung in der EU durch einen bloß punktuellen Einsatz solcher Verfahren nur im geringen Umfang angestoßen wird (Friederich 2014). Der Einfluss könnte verstärkt werden, wenn die dialogischen Beratungen der Bürgerschaft systematisch weiter entwickelt worden wären und wenn man die Bürgerdialoge an die formale Beratungs- und Entscheidungsprozesse der EU gekoppelt hätte. Der nächste Schritt der europäischen Partizipationsinitiative hätte darin bestehen müssen, Bürgerbeteiligung konsequent dadurch auszuweiten, dass unter den experimentellen Konsultationen diejenigen ausgewählt worden wären, die sich am besten für eine Institutionalisierung geeignet hätten. Doch das ist nicht erfolgt. Das Partizipationsprojekt ist ohne Begründung abgebrochen und durch die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative ersetzt worden (Smith 2013: 215). Dieses direkt-demokratische Instrument dient freilich in erster Linie organisierten Interessengruppen, die über die finanziellen und technischen Mittel verfügen, um innerhalb von zwölf Monaten eine Million Unterschriften in sieben Ländern zu sammeln. Es erfüllt mitnichten die Funktionen, die für eine staatsbürgerliche europäische Bewusstseinsbildung und grenzüberschreitende Diskussionen nötig sind, wie dies Bürgerdialoge leisten könnten.

Wir schlagen vor, die abgebrochene partizipative Initiative wieder aufzunehmen und regelmäßig dialogorientierte Bürgerbeteiligungsverfahren über zentrale europäische Fragen auf lokaler, regionaler, nationaler und transnationaler Ebene anzubieten. Die Konsultationen müssten dezentral und das ganze Jahr über mit Gruppen von Teilnehmern stattfinden, die repräsentativ für die verschiedenen Meinungen in der Gesellschaft sind und nach dem Zufallsprinzip auf der Grundlage soziodemografischer Kriterien ausgewählt wurden (zum Beispiel Alter, Bildungsgrad, Geschlecht, Staatsangehörigkeit). Damit dieser Diskussionsprozess nachhaltig wird, schlagen wir weiterhin die dauerhafte Einrichtung einer Konsultative vor: einen europäischen Zukunftsrat (Leggewie/Nanz 2013a). Seine Aufgabe bestünde

darin, dialogorientiertes Agenda-Setting zu betreiben und Parlament, Rat und Kommission zu beraten. Damit hätten die Konsultationen eine feste Struktur und greifbaren Einfluss; der Zukunftsrat könnte seine Arbeit je nach Themenstellung langfristig ausrichten (zwischen zehn und dreißig Jahren) und könnte seinerseits einzelne Beteiligungsverfahren zu dringenden Themen initiieren. Er hätte natürlich keine Entscheidungsbefugnis, aber die politischen und wirtschaftlichen Eliten dürften sein Votum nicht ignorieren. Die drei Institutionen, die in der EU die Entscheidungen treffen – das Parlament, die Kommission und der Rat – würden verpflichtet, offiziell zu den Empfehlungen (und Fragen) des Zukunftsrats Stellung zu beziehen. Diese Konsultative verfügt über eigene Ressourcen im Sinne einer Geschäftsstelle und finanziellen Mitteln für Öffentlichkeitsarbeit und Expertenhearings. Besonderes Augenmerk verdient die Verbreitung der Konsultationen in Zusammenarbeit mit den traditionellen und neuen Medien, damit sich eine möglichst große Zahl von Bürgern informieren kann. Die Konsultative würde auch als Anlaufpunkt für die Zusammenführung und Kommunikation der Ergebnisse der einzelnen dialogorientierten Beteiligungsverfahren fungieren – gewissermaßen als „Sprachrohr der Bürger“ Europas. Die partizipative Demokratie könnte so entsprechend dem im Vertragswerk der EU formulierten Grundsatz weiterentwickelt werden.

Klar ist: Sowohl die Konsultative also auch die einzelnen transnationalen dialogorientierten Beteiligungsverfahren verstehen sich als Ergänzungen weiterer Versuche, die europäischen Institutionen zu demokratisieren. Ausgehend von der Beteiligung und Mobilisierung ihrer Bürger, die sich künftig über nationalen Grenzen hinweg über dringliche Fragen austauschen und beraten, könnte die Europäische Gemeinschaft auf eine neue Basis gestellt werden. Wechselseitige Solidarität und Loyalität gegenüber den europäischen Institutionen entwickeln sich nur, wenn sich die gesellschaftliche Integrationskraft von Demokratie weiter entfalten kann. Allerdings bedarf es auch – und das ist zentral – der Erfahrung der teilnehmenden Bürger, dass die Ergebnisse der Konsultationen Eingang finden in die europäischen Entscheidungsprozesse und rückgebunden sind an Kommission, Rat und Parlament. Man darf nicht erwarten, dass sich zum jetzigen Zeitpunkt die Bürger von sich aus und spontan Europa zuwenden werden. Europa kann nur Interesse wecken und Verständnis finden, wenn es auf seine Bürger zugeht und sie in die Lage versetzt, sich über wichtige Fragen der EU-Politik zu informieren und auszutauschen. Auf diese Weise kann

Europa zeigen, dass es die Anliegen der Menschen ernst nimmt. In einem europäischen Zukunftsrat würde Bürgerbeteiligung institutionalisiert und verbindlich.

DIE EUROPÄISCHE ENERGIEPOLITIK ALS EXPERIMENTIERFELD EINER INSTITUTIONALISIERTEN PARTIZIPATIVEN DEMOKRATIE

Die gemeinsame Europäische Energiepolitik ist ein zentrales Zukunftsthema der Europäischen Union. Die sich anbahnende umfassende Transformation des Energiesystems, so viel ist jetzt schon absehbar, hat weitreichende Konsequenzen für die Art und Weise, wie wir heute in Europa leben. Wie zur Zeit der Gründerväter der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl ist die Energieversorgung auch heute wieder ein zentrales Thema auf der Europäischen Agenda – der Kampf um Einfluss und Macht in diesem entstehenden Politikfeld ist im vollen Gange (Tosun et al. 2015). Die Russland-Ukraine Krise hat die strategische Bedeutung und Notwendigkeit einer stärker europäisierten Energieversorgung für die Energiesicherheit der Mitgliedsstaaten offensichtlich gemacht. Die Energiepolitik ist aber auch das zentrale Handlungsfeld, wenn es um die Erreichung der Europäischen Klimaschutzziele geht. Der Rat hat sich langfristig drauf verpflichtet, die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2050 um 80 bis 95 Prozent im Vergleich zum Basisjahr 1990 zu reduzieren (European Commission 2011). Mittelfristig (bis 2020) haben die Staats- und Regierungschef die Senkung der Treibhausgasemissionen um 20 Prozent, den Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 Prozent und Verbesserung der Energieeffizienz um 20 Prozent beschlossen (Europäische Kommission 2010). 80 Prozent aller klimaschädlichen Treibhausgasemissionen entfallen direkt oder indirekt auf das Energiesystem. Ohne eine schnelle und umfassende Transformation dieses Sektors mit weitreichenden Investitionen in die Infrastruktur besteht also die Gefahr, dass die Klimaschutzziele nicht erreicht werden (Kommission 2010). Die Europäische Union ist der zweitgrößte Energiemarkt der Welt und bezeichnet sich als führend im Management und in der Förderung erneuerbarer Energien (European Commission 2006). Die EU hat eine Vorreiterrolle in der Welt. Der weltweite Klimaschutz, die Dekarbonisierung der Energieversorgung und der Eintritt in ein neues Energiezeitalter der er-

neuerbaren Energien hängen stark davon ab, ob und inwieweit es gelingt, eine funktionierende europäische Netzinfrastruktur aufzubauen und gleichzeitig den Umbau der Energieversorgung in Richtung Erneuerbarer Energien europaweit zu beschleunigen.

Der schnelle Rückbau der atomaren und fossilen Energieträger ist eine gesellschaftspolitische Großaufgabe. Die deutsche Energiewende hat gezeigt, dass der Umbau der ursprünglich zentralistischen organisierten Energieproduktion zu einer stärker dezentralen, auf regenerative Energieträgern basierenden Produktionsstruktur einhergeht mit der Notwendigkeit eines Ausbaus der Übertragungsnetze und der Einführung neuer Technologien (Kamlage/Fleischer 2014). Mehr noch: Der flächendeckende Ausbau der Erneuerbaren „onshore and offshore“, der weitreichende Aus- und Umbau der Netzinfrastruktur und die Entwicklung und Einführung lokaler Energiespeicher, weitere Technologien wie Smart Grids und Smart Meters bedeuten tiefe und folgenreiche Eingriffe in die Natur und in die Lebenswelt der Bürger (für den Netzausbau vgl. Kamlage/Nanz/Fleischer 2014). Die Energiewende ist ein fundamentaler sozio-technischer Wandel (Grunwald 2014). Politische Weichstellungen mit so langfristigen Folgen für Mensch und die Natur bedürfen einer breiten demokratischen Legitimation. Eine Europäische Energiewende darf nicht den Experten und Eliten überlassen werden, sondern braucht eine aktive Einbindung und Mitsprache der Bürger.

Wir schlagen für die europäische Energiepolitik einen Zukunftsrat (Leggewie/Nanz 2013) vor, der im wesentlichen dialogorientiertes Agenda-Setting betreibt und im Erfolgsfall als Konsultative neben Legislative, Judikative und Exekutive einen Platz findet im gewaltenteilig organisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Europäischen Institutionen. Im Unterschied zu punktuellen Debatten oder episodischen Beteiligungsverfahren zum Beispiel um ein konkretes Infrastrukturvorhaben wie den Bau einer Stromtrasse, geht es im Zukunftsrat um umfassende Szenarien und Weichenstellungen auf supranationaler Ebene, aber antizipativ auch darum, mögliche Konflikte zwischen Mitgliedstaaten frühzeitig zu bearbeiten und eine qualifizierte Bürgersicht zu entwickeln.

Die langfristige Bedeutung der europäischen Energiepolitik legt zum einen die Einrichtung eines supranationalen, zahlenmäßig überschaubaren, iterativ arbeitenden Gremiums aus Laienbürgern (Mini-Populus) nahe, das einen Lernprozess über die gesamte Periode in wechselnder Zusammenset-

zung der Teilnehmer organisiert. Die notwendige Expertise und Informationsquellen für die Beratungen werden über Expertenhearings herangezogen. Für die Zeit der Beratungen werden die teilnehmenden Bürger von ihren beruflichen Verpflichtungen freigestellt und/oder aufwandsentschädigt. Zum anderen liegt es nahe, den Zukunftsrat zur europäischen Energiepolitik durch zahlreiche regionale und lokale Gremien zu unterstützen, die über Weichenstellungen und Infrastrukturvarianten vor Ort beraten, entscheidungsreif machen und bei ihrer Implementierung begleitend evaluieren. Diese Dezentralisierung lässt lokales Wissen in den nationalen und europäischen Planungsprozess einfließen, ohne damit zu einem Hort lokaler Resistenz zu werden, in dem nach dem NIMBY-Prinzip verfahren wird – eine Erhöhung der erneuerbare Energie ja, aber keine Stromtrasse in unserer Nähe. Solche (im Einzelfall jeweils nachvollziehbaren und legitimen) Reaktionen werden abgeglichen durch überlokale Abwägungen und Erfordernisse. Um zu einer umfassenden, von breiter Zustimmung getragenen Konzeption der Energiepolitik zu gelangen, sollte es freilich neben den Bürgerdialogen auf lokalen, nationalen und supranationalen Ebenen von diesen informierte Debatten in den breiten nationalen Öffentlichkeiten geben. Dies würde mit Sicherheit zu einer Wiederbelebung des europäischen politischen Projekts beitragen. Natürlich wird die Idee eines Zukunftsrats einen großen Teil der heute maßgeblichen politischen Akteure irritieren. Sie werden argumentieren, Bürgerdialoge seien grade auf europäischer Ebene zu schwierig einzurichten, dazu nicht repräsentativ und teuer, deren Empfehlungen nicht steuerbar und also gefährlich. Wenn die Europäische Union eine direkte Verbindung mit den Bürgern knüpfen will, gibt es aber nur den Weg, ihnen die Gelegenheit zu geben, in einen Dialog zu treten. Die demokratische Legitimität der Europäischen Union und wahrscheinlich sogar ihr Fortbestand hängen von einer stärkeren Einbindung der Bürger ab. Das ist jede Mühe wert.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Europaweiter Dissens und Protest zeigen: Der technokratische und exekutivlastige Regierungsstil der europäischen Eliten in Rat und Kommission ist an ein Ende gekommen. Die demokratische Selbstbestimmung der Bürgerschaft darf nicht weiter gegen die funktionale Logik der Problemlösungsfä-

higkeit ausgespielt werden. Andererseits erscheint ein Rückzug in den Container des Nationalstaates besten Falls eine Lösung auf Zeit, die die Augen verschließt vor den globalen gesellschaftspolitischen und ökologischen Herausforderungen. Ein klares Bekenntnis zur Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten in Form einer Transferunion und/oder der Vergemeinschaftung der Schulden kann dabei ein Weg zur Lösung sein. Ein generelles Umsteuern in der Politik ist ebenso notwendig. Dem „Diktat des Marktes“ und der stark neoliberal imprägnierten Integrationspolitik muss endlich das soziale, ökologische und demokratische Europa als gemeinsame Vision entgegengestellt werden. Es wäre ein Versuch wert zu überprüfen, ob eine solche Neuausrichtung die Zustimmung der Bevölkerung in der EU fände. Neben der Lösung des akuten Problems der Eurokrise steht ein Umbau der Demokratie an, um das strukturelle Problem der fehlenden demokratischen Legitimation anzugehen. Die vertikalen Brücken von den EU-Institutionen in die europäischen Gesellschaften brauchen eine systematische Verstärkung. Wir sehen die Chance im „Europa der Bürger“, das eine direkte und unmittelbare Teilhabe an der europäischen Politik ermöglicht. Der Ausbau der im Lissabonvertrag verankerten partizipativen Demokratie und die Weiterentwicklung der (abgebrochenen) europäischen Partizipationsinitiative bieten dafür geeignete Anknüpfungspunkte. Zentrale Anlaufstelle für dialogorientierte Verfahren zu wichtigen europäischen Themen könnte eine ständige Konsultative aus zufällig ausgewählten Bürgern sein. Ihre Aufgabe bestünde darin, langfristiges Agenda-Setting zu betreiben und Parlament, Rat und Kommission zu beraten. Erprobt werden könnte eine solche Konsultative bei der Entwicklung einer Europäischen Energiepolitik, einem der zentralen Zukunftsfelder der Europäischen Union.

LITERATUR

- Baumann, Mechthild/Felten, Sandra/Stratenschulte, Eckart D. (2009): Empirische Auswertung der Europäischen Bürgerforen 2008/2009. Online verfügbar unter: www.buergerforen.de/fileadmin/medias-buergerforen/presse/Finale_Auswertung.pdf. [Letzter Zugriff: 06.02.2015.]
- Beck, Ulrich (2012): Das deutsche Europa, Berlin.
- Beck, Ulrich (2013): Kooperieren oder scheitern. Die Existenzkrise der Europäischen Union, in: Blätter für deutsche und internationale Politik

- (Hg.), *Demokratie oder Kapitalismus? Europa in der Krise*, Berlin, S. 215-227.
- Blondiaux, Loic (2008): *Le nouvel esprit de la democratie. Actualite de la democratie participative*, Paris.
- Brunkhorst, Hauke (2014): *Das doppelte Gesicht Europas*, Berlin.
- Eurobarometer (2015): Homepage des Eurobarometers. Online verfügbar: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm. [Letzter Zugriff: 06.02.2015.]
- European Commission (2001): *European Governance. A White Paper*, 428 final. Online verfügbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf. [Letzter Zugriff: 06.01.2015.]
- European Commission (2006): *Green Paper: A European strategy for sustainable, competitive and secure energy*. http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/l27062_en.htm. [Letzter Zugriff: 06.02.2015.]
- Europäische Kommission (2010): *Energie 2020. Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie*. Online verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:da308df7-7394-4753-aa8f-a70047d99382.0003.03/DOC_1&format=PDF. [Letzter Zugriff: 04.02.2015.]
- European Commission (2011): *Energy Roadmap 2050*. Online verfügbar unter: <http://www.kowi.de/Portaldata/2/Resources/fp7/coop/com-2011-Energy-Roadmap-2050-en.pdf>. [Letzter Zugriff: 06.02.2015.]
- Friedrich, Dawid (2014): *Democratic representation in transnational citizens' forums?*, in: S. Kröger (Hg.), *Political representation in the European Union – Still democratic in times of crisis?*, New York, S. 161-177.
- Fung, Archon (2003): *Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*, in: *Journal of Political Philosophy* 11.3, S. 338-367.
- Fung, Archon/Wright, Eric O. (2004): *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London.
- Gerhards, Jürgen/Lengfeld, Holger (2014): *In welchem Maße ist die Europäische Union eine sozial integrierte Gesellschaft?*, in: M. Heidenreich (Hg.), *Krise der europäischen Vergesellschaftung?*, Wiesbaden, S. 201-226.

- Greven, Michael Th. (2003): Sind Demokratien reformierbar? Bedarf, Bedingungen und normative Orientierungen für eine Demokratiereform, in: C. Offe (Hg.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt a.M./New York, S. 72-91.
- Grunwald, Armin (2014): „Technischer Wandel in der Energiewende - notwendig, aber nicht hinreichend“, in: Holger Rogall et al. (Hg.), *Jahrbuch 2014/2015 Nachhaltige Ökonomie. Im Brennpunkt: Die Energiewende als gesellschaftlicher Transformationsprozess*, Marburg, S. 235-254.
- Habermas, Jürgen (1998): *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Berlin.
- Habermas, Jürgen (2011): *Zur Verfassung Europas – Ein Essay*, Berlin.
- Habermas, Jürgen (2014): Europa wird direkt ins Herz getroffen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. Mai 2014. Online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/juergen-habermas-im-gespraech-europa-wird-direkt-ins-herz-getroffen-12963798.html>. [Letzter Zugriff: 06.02.2015.]
- Hepp, Andreas et al. (2013): I just hope the whole thing won't collapse: „Understanding“ and „overcoming“. *TranState Working Papers* No. 168, Sonderforschungsbereich fb 597: „Staatlichkeit im Wandel,“ – „Transformations of the State“, Bremen.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2009): A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus, in: *British Journal of Political Science* 1, S. 1-24.
- Kaase, Max (2003): Politische Beteiligung/Politische Partizipation, in: U. Andersen/W. Woyke (Hg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, S. 495-500.
- Kamlage, Jan-Hendrik (2011): *Demokratische Potenziale zivilgesellschaftlicher Beteiligung im Partnerschaftsmodell der europäischen Regionalpolitik*, unv. Dissertation, Universität Bremen.
- Kamlage, Jan-Hendrik/Nanz, Patrizia/Fleischer, Björn (2014): Bürgerbeteiligung und Energiewende: Dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau, in: Holger Rogall et al. (Hg.), *Jahrbuch 2014/2015 Nachhaltige Ökonomie. Im Brennpunkt: Die Energiewende als gesellschaftlicher Transformationsprozess*, Marburg, S. 195-216.

- Kamlage, Jan-Hendrik/Fleischer, Björn (2014): Kommunen und ihre Bürger als Träger der Energiewende, in: *Innovative Verwaltung*, Ausgabe 14/1, S. 35-38.
- Karanikolos, Marina et al. (2013): Financial crisis, austerity, and health in Europe, in: *The Lancet* 381.9874, London, S. 1323-1331.
- Kies, Raphael/Nanz, Patrizia (Hg.) (2013): *Is Europe listening to us? Successes and Failures of EU Citizen Consultations*, Farnham.
- Kohler-Koch, Beate (2011a): Regieren mit der europäischen Zivilgesellschaft, in: B. Kohler-Koch/Ch. Quittkat (Hg.), *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance*, Frankfurt a.M.
- Kohler-Koch, Beate (2011b): Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby?, in: B. Kohler-Koch/Ch. Quittkat (Hg.), *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance*, Frankfurt a.M.
- Kolb, Matthias (2015): Wo der linke Tsipras mit den Rechtspopulisten hin will. Online verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/parlamentswahl-in-griechenland-wo-der-linke-tsipras-mit-den-rechtspopulisten-hin-will-1.2321071>. [Letzter Zugriff: 06.02.2015.]
- Leggewie, Claus/Nanz, Patrizia (2013): Neue Formen demokratischer Teilhabe, in: *Transit. Europäische Revue* 44, S. 72-85.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (1970): *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, N.J.
- Mehr Demokratie e.V. (2012): Bürger klagen gegen undemokratische Ratifizierung von ESM- und Fiskalvertrag. (Pressemeldung 12.04.2012) Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de>. [Letzter Zugriff: 06.02.2015.]
- Milward, Alan (1992): *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London.
- Müller, Reinhard (2013): Karlsruher Republik im Wandel, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. Mai 2013, Online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/verfassungsgericht-karlsruher-republik-im-wandel-12191535.html>. [Letzter Zugriff: 06.02.2015.]

- Nanz, Patrizia/Fritzsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Neyer, Jürgen (2013): Europa: Integration und Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. April 2013, Online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/europa-europa-integration-und-demokratie-12140515.html>. [Letzter Zugriff: 04.02.2015.]
- Offe, Claus (2013): Europa in der Falle, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1, S. 67-80.
- Participedia (2015): Homepage von Participedia. Online verfügbar unter <http://www.participedia.net/dehttp://www.participedia.net/de>. [Letzter Zugriff: 06.02.2015.]
- Peter, Simone/Giegold, Sven (2015): Schluss mit der zynischen Positiv-Rhetorik, in: Süddeutsche Zeitung vom 25. Januar 2015, Online verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/griechenland-vor-der-wahl-schluss-mit-der-zynischen-positiv-rhetorik-1.2319657> [Letzter Zugriff: 02.02.2015.]
- Powell, Maria/Kleinman, Daniel L. (2008): Building Citizen Capacities for Participation in Nanotechnology Decision-Making: the Democratic Virtues of the Consensus Conferences Model, in: Public Understanding of Science 17, S. 329-348.
- Rauh, Christian/Zürn, Michael (2014): Zur Politisierung der EU in der Krise, in: M. Heidenreich (Hg.), Krise der europäischen Vergesellschaftung?, Wiesbaden, S. 121-145.
- Scharpf, Fritz W. (2014): Legitimierung oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik. Online verfügbar unter: http://www.mpifg.de/people/fs/documents/pdf/Legitimierung_oder_das_demokratische_Dilemma_der_Euro-Rettungspolitik.pdf 2014. [Letzter Zugriff: 06.02.2015.]
- Sintomer, Yves (2007): Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative, Paris.
- Smith, Graham (2013): Designing Democratic Innovations at the European Level: Lessons from the Experiments, in: R. Kies/P. Nanz (Hg.): Is Europe listening to us? Successes and Failures of EU Citizen Consultations, Farnham, S. 201-216.
- Steffek, Jens/Nanz, Patrizia (2008): Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance, in: J. Steffek/C.

- Kissling/P. Nanz (Hg.): *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?* Houndmills/Basingstoke, S. 1-29.
- Steinbeis, Maximilian (2011): Euro-Krise: Man kann Rührei nicht mehr trennen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. November 2011. Online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/euro-krise-man-kann-ruehrei-nicht-wieder-trennen-11545325.html>. [Letzter Zugriff: 03.03.2015.]
- Streeck Wolfgang (2013a): *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin.
- Streeck, Wolfgang (2013b): Vom DM-Nationalismus zum Euro-Patriotismus, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 9, S. 75-92.
- Streeck Wolfgang (2015): Es ist so weit, in: *Die Zeit* vom 5. Februar 2015, S. 40.
- Tosun, Jale/Biesenbender, Sophie/Schulze, Kai (2014): *Energy Policy Making in the EU. Building the Agenda*, Wiesbaden.
- Wingert, Lutz (2013): Eurokapitalismus ohne Demokratie, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 21. Mai 2013, S. 17.
- Yang, Mundo (2013): *Europe's New Communication Policy and the Introduction of Transnational Deliberative Citizens' Involvement Projects*, in: R. Kies/P. Nanz (Hg.): *Is Europe listening to us? Successes and Failures of EU Citizen Consultations*, Farnham.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M.