

## Engagement- und Demokratiep politik in Europa – Anmerkungen zu einer Kernagenda

*Ansgar Klein*

Die Diskussionen über die Möglichkeiten der bürgerschaftlichen Einflussnahme in der Europäischen Union genießen im Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger, das im Jahr 2014 fortgeführt wird (1), eine besondere Aufmerksamkeit. Dabei stehen die Engagement- und Demokratiep politik vor dem Hintergrund bestehender Demokratiedefizite der Institutionen der Europäischen Union ebenso zur Diskussion wie eine Stärkung der europäischen Öffentlichkeit. Die europäischen Förderprogramme im Feld der Engagement- und Demokratieförderung, eine intensivier te europäische Forschung zu Engagement und Partizipation sowie die Stärkung von Transparenz und Formen eines zivilgesellschaftlichen »Public Interest Lobbyismus« gehören zum Kern der hier vorgeschlagenen Agenda.

### Stärkung von bürgerschaftlichem Engagement in Europa

Die Engagement- und die Partizipationsdebatte werden häufig noch wie zwei Parallelwelten betrachtet. Doch Engagement ist nicht nur ein Ort der Koproduktion in der Wohlfahrtsgesellschaft, sondern auch ein Ort der Gestaltung der Gesellschaft, ein Ort des politischen Lernens und der politischen Meinungs- und Willensbildung. Während die soziale Funktion des Engagements mit dem Konzept des »Sozialkapitals« sich in den Diskussionen längst bewährt hat, sind die politischen Funktionen des Engagements und die Zusammenhänge zwischen Engagement und Partizipation noch längst nicht überall anerkannt. Im Begriff des »bürgerschaftlichen Engagements« wird dieser Zusammenhang zum Ausdruck gebracht. Für die Strategien der Engagementförderung in Europa sollte daher die Perspektive des »bürgerschaftlichen Engagements« stärkere Bedeutung erlangen.

Staatliche Förderstrategie und Engagementpolitik stehen vor der Gefahr, das Engagement in einem reduktionistisch-instrumentellen Sinn vor allem als Ressource der Dienstleistung gerade in Zeiten knapper öffentlicher, vor allem kommunale Haushalte zu verstehen. Der Eigensinn des Engagements als Zeitspende mit beanspruchter Selbstwirksamkeit, die die »Gesellschaft zumindest im Kleinen gestalten möchte« (2) (Freiwilligensurvey) (3), gerät in einer solchen Perspektive rasch in die Defensive.

Für Strategien der Engagementförderung bedarf es reformpolitischer Leitbilder für Staat und Gesellschaft, die die Bedeutung einer lebendigen Zivilgesellschaft und eines eigensinnigen Engagements angesichts der Grenzen von Staat und Markt formulieren: Für die deutsche Debatte sind der »ermöglichende Staat« und die Leis-

tungen der Zivilgesellschaft und des Engagement für die soziale, aber auch die politische Integration die einschlägigen Stichworte. Zu dem gesellschaftlichen Mehrwert, den Zivilgesellschaft und Engagement hervorbringen, gehören u.a. Subsidiarität, Eigenverantwortung, Inklusion, Integration, Reputation, Partizipation, soziales Kapital, Beiträge zum gesellschaftlichen Wandel und die Förderung des gesellschaftlichen Friedens.

In der deutschen Diskussion deutet sich ein verstärktes Interesse der organisierten Zivilgesellschaft an einer verbindlichen Regelung der Kooperation von Staat und Zivilgesellschaft. Das Verhältnis der Mitgliedsstaaten zur Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene sollte durch transparente und verbindliche Regeln des Interagierens, durch einen »compact« zwischen Staat und Zivilgesellschaft geregelt werden, wie es ihn etwa in Schweden, England und auch anderen EU-Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene gibt.

Spricht man über die Partizipation als demokratische Einflussnahme auf Entscheidungen, stellt sich dir Frage, wie verbindlich der Rahmen für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger jenseits der turnusmäßigen Wahlen gestaltet ist: Mit welchen Instrumenten und Verfahren kann ein »offener, transparenter und regelmäßiger Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft(4) ermöglicht werden«?

In der Europäischen Union ist Engagementpolitik noch keineswegs als eigenes Politikfeld etabliert und entsprechend fehlen die Anlaufstellen. Der Europäische Freiwilligendienst könnte in Zeiten hoher Jugendarbeitslosigkeit in vielen europäischen Ländern durchaus als ein zivilgesellschaftlicher Lerndienst gestärkt und sehr viel mehr jungen Menschen ermöglicht werden. Die hier erwerbbareren Kompetenzen sind auch für den Arbeitsmarkt relevant, aber sie sind vor allem zentrale und prägende Erfahrungen einer europäischen Zivilgesellschaft. Die Stärkung einer europäischen Zivilgesellschaft sollte für die europäische Politik von zentraler Bedeutung sein.

Der Europarat hat mit seinem viel zu wenig beachteten Verhaltenscodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess (»Code of good practice for civil participation«) (5), verabschiedet durch die Konferenz der internationalen Nichtregierungsorganisationen im Jahr 2009 zwar einen guten Anfang gemacht, der Code ist aber kaum implementiert worden. Ihn stärker zu nutzen, würde die Zusammenarbeit in der Europäischen Union deutlich verbessern und zur Aufhebung des Demokratiedefizites in der EU beitragen.

## Stärkung der Partizipation in der EU

### *Ebene 1: Demokratiedefizit des EU-Institutionengefüges*

Die große Herausforderung demokratiepolitischer Art in der EU besteht darin, zwischen dem Einfluss der Mitgliedsstaaten und dem der Bürgerinnen und Bürger einen guten Ausgleich zu schaffen und zugleich das Zusammenspiel von Europäischen Parlament, das nach den Grundsätzen der repräsentative Demokratieform

arbeitet, und den partizipativen Formen der Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger fruchtbar zu gestalten. Auch die Europäische Bürgerinitiative (EBI) - als Form der Bürgerbeteiligung die ermöglichen soll, dass sich *eine Million EU-Bürgerinnen und -Bürger* unmittelbar an der Entwicklung von Strategien der EU beteiligen, indem sie *die Europäische Kommission auffordern, einen Rechtsakt vorzuschlagen – könnte dazu beitragen*, ein Stück europäischer Öffentlichkeit zu schaffen und uns zu »gefühlten Bürgern Europas« zu machen.

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist allerdings bis jetzt mehr eine »entfernte Verwandte« denn eine »Schwester ersten Grades« im Vergleich zu echten Volksinitiativen wie in der Schweiz. Diese sollte in ihrem demokratischen Gehalt weiter entwickelt werden, z.B. in der Frage, welcher Abstimmungsprozess sich transparent an das Einreichen einer Bürgerinitiative anschließt. Bei der Beteiligung der europäischen Zivilgesellschaft(en) an der Entscheidungsfindung auf der europäischen Ebene kommt es darauf an, nicht nur einen – wie auch immer noch im Einzelnen zu definierenden - Dialog mit den Organen der Union zu führen, sondern auch die Frage zu klären, »ob sich deliberative Politik als ein Medium für die Übertragung nationalstaatlicher Legitimationspotentiale auf Entscheidungsprozesse jenseits nationaler Grenzen eignet«. An ihrer Beantwortung hängt letztlich der Verbindlichkeitscharakter zivilgesellschaftlicher Dialoge mit der EU und damit ihrer Sinnhaftigkeit schlechthin.

### ***Ebene 2: Demokratiedefizit als Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit***

Die Frage nach der europäischen Öffentlichkeit ist verbunden mit der Frage, wer eigentlich die Partner des Dialogs mit der Zivilgesellschaft sind. Dies sind nicht nur die organisierte Zivilgesellschaften, sondern alle Bürgerinnen und Bürger. Dies verweist auch auf das Problem der europäischen Öffentlichkeit: Diese besteht aus organisierten Interessen auf nationaler Ebene mit europäischem Blick und organisierten Interessen auf europäischer Ebene, aber auch aus Bürgerinnen und Bürgern »für Europa«.

Eine »europäische Öffentlichkeit« steht vor der Aufgabe, nationale Diskurse europäisch zu codieren, die Zusammenhänge zwischen nationalen und europäischen Interessen und Werten deutlich zu machen. Genau hier setzen europapolitische Förderprogramme an, die Engagement und Partizipation fördern und durch Jugendwerke, Städtepartnerschaften oder Euregios – grenzüberschreitende Zusammenschlüsse auf kommunaler oder regionaler Ebene – vertieft und grundiert werden können.

Für eine die einzelnen Programme übergreifende Information, Beratung und Evaluation europäischen Förderprogramme von Engagement und Partizipation sollte es auch verstärkt zivilgesellschaftliche Anlaufpunkte geben.

Seit dem Europäischen Freiwilligenjahr 2011 hat sich das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), insbesondere die BBE-Arbeitsgruppe 9 »Partizipation und Engagement in Europa« intensiv mit der Frage der Ausgestaltung der partizipativen Demokratie in Europa bzw. der Umsetzung von Artikel 11 des Lissabon Vertrags beschäftigt, dem zum ersten Mal werden im europäischen Primärrecht Grundlagen für eine strukturelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in Politische Entscheidungsprozess formuliert (6). In eine falsche Richtung geht dabei der Vorschlag der Europäischen Kommission, ausgerechnet im Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger dem Programm »Europa für »Bürgerinnen und Bürger«, das für den Zeitraum 2007-2013 über Finanzmittel in Höhe von insgesamt 215 Mio. EUR verfügte, das Budget um über 20 Prozent zu kürzen (7). Letztlich ist es eine offene Frage, ob die Organe der EU wirklich eine verstärkte Partizipation der Bürger Europas und der organisierten Zivilgesellschaft wollen (Kürzung von Programmen, Einstellung der Liaison-Gruppe der Zivilgesellschaft im Jahr 2004 als beratende Gruppe beim Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) etc.)

## Europäische Förderprogramme für Engagement und Partizipation

Für die Umsetzung von Artikel 11 EUV haben die EU-Förderprogramme einen hohen Stellenwert, denn mit Förderprogrammen kann die EU die Partizipation und die Zivilgesellschaft in Europa und damit am Ende auch die europäische Zivilgesellschaft stärken! Die EU-Förderprogramme für Engagement und Partizipation, wie »Jugend für Europa«, »Grundtvig« oder »Europa für »Bürgerinnen und Bürger« haben sicher eine Spur hinterlassen, ihre Wirkung allerdings wird praktisch nicht evaluiert. In der EU sind die Förderprogramme und Strukturfonds für Engagement und Partizipation ein zentrales Instrument zur Fortentwicklung der europäischen Zivilgesellschaft. Sie sollten daher systematisch im Zusammenhang ihres Wirkens evaluiert und auch fortentwickelt werden.

## Europäische Forschungen

Für die vergleichende Engagementforschung in Europa spielt der von der John Hopkins University kommende Ansatz und das damit verbundene Handbuch der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eine besondere Rolle. Der Ansatz des ILO-Handbuches ist es, einen Schattenbericht zur Arbeitsmarktberichterstattung für den Dritten Sektor aufzubauen. Entsprechend wird Engagement als »unbezahlte Arbeit« definiert. Die wachsende Bedeutung einer Monetarisierung des Engagements macht jedoch deutlich, dass eine zu enge Anlehnung an den Arbeitsbegriff für die Engagementforschung durchaus auch Risiken beinhaltet. In Deutschland wächst etwa die Kritik der Gewerkschaften am Engagement als einem verdeckten Niedriglohnbereich, der die Standards »guter Arbeit« gefährdet.

Für die Forschung sollte daher ein erweiterter Arbeitsbegriff auf der Agenda stehen. Die Philosophin Hannah Arendt unterscheidet etwa Arbeit und Tätigkeit. Sie reserviert den Tätigkeitsbegriff für die die Gesellschaft gestaltenden und politischen Dimensionen des Handelns, die wir auch dem bürgerschaftlichen Engagement zuschreiben. Mit einer solchen begrifflichen Sensibilität ausgestattet, würde die Forschung die Verrechnung des Engagements in »Geldwerte« nicht mehr umstandslos vornehmen. Zudem würden die politischen Motive und Dimensionen des Engagements in der Forschung dann wohl deutlicher für alle Engagementbereiche herausgearbeitet werden können.

Die Definition des Engagements vor allem als »unbezahlte Arbeit« ist gegenüber dieser komplexen Aufgabe sehr viel leichter zu handhaben und kann quantitativ mühelos einen äquivalenten »Geldwert« des Engagements berechnen. Der Engagement-Kampagnenslogan »Was ich tue, ist unbezahlbar« macht demgegenüber auf die eigensinnigen politischen Dimensionen des Engagements aufmerksam. Diese sollten in der Forschung deutlicher angesprochen und intensiver behandelt werden.

## Die Europawahlen als Chance für die Anliegen der Zivilgesellschaft

Die kommenden Wahlen zum europäischen Parlament sollten von der europäischen organisierten Zivilgesellschaft für ihre Interessen und Anliegen in den Feldern der Engagement- und Demokratiepoltik genutzt werden (Aufstellen von Wahlprüfsteinen, Verfassen von Memoranden, Gespräche mit MEPs etc.). Das BBE ist beteiligt an der Multiplikatoren-Kampagne, die die Europäische Bewegung Deutschland (EBD) zur Europawahl 2014 führt. Das »Gesicht« dieser Beteiligung an der Kampagne für das BBE ist Dr. Frank Heuberger, Beauftragter für Europa-Angelegenheiten (8). Die Fortführung der Diskussionen des Europäischen Jahrs der Bürgerinnen und Bürger 2013 im Jahr 2014 bietet die Chance, die engagement- und demokratiepolitische Perspektive in Europa im engen Kontext zur Europawahl weiter zu stärken.

## Transparenz

Transparenz ist für Anliegen und Interessen der Zivilgesellschaft eine unverzichtbare Voraussetzung. Das gilt für Formen des Public Interest-Lobbyismus wie auch für alle Formen der Bürgerbeteiligung. Formen der Einflussnahme, aber auch Entscheidungen der Politik, deren Nutznießer und Betroffene gilt es sichtbar zu machen.

## Public Interest Lobbyismus stärken

Die Gründung von »Finance Watch« im Jahr 2011 erfolgte auch mit Unterstützung aus dem Europäischen Parlament: 22 Europaabgeordneten aus unterschiedlichen Parteien unterstützten diese Gründung, die von wichtigen Nichtregierungsorganisationen begrüßt worden ist (9): Mit den Kompetenzen dieser neuen NGO soll ein Gegengewicht zur mächtigen Lobby der Finanzindustrie geschaffen (10) und ein Beitrag zur größeren Transparenz der Abläufe in der Realwirtschaft und auch vor allem bei Kapital und Finanzdienstleistungen geleistet

werden. »Finance Watch« vertritt als eine unabhängige Lobbyorganisation der Zivilgesellschaft das Gemeinwohlinteresse bei der Finanzmarktregulierung und bietet den europäischen Entscheidungsträgern Fachinformationen nicht nur aus der Wirtschaft, sondern auch aus Perspektive der Zivilgesellschaft. »Finance Watch« verfügt über ein Budget von 2 Millionen Euro jährlich. Das Budget der Banken und Versicherungen für ihre in Brüssel tätigen 700 Lobbyisten beträgt dagegen nach Angaben von »Finance Watch« 400 Millionen Euro (11). Dieser Vergleich der Interessenvertretungen von Wirtschaft und von Zivilgesellschaft in Brüssel macht deutlich, dass hier große Ressourcenunterschiede im Lobbyismus bestehen. Doch sind Formen des Public Interest Lobbyismus mit Blick auf öffentlichen Einfluss dennoch aufgrund größerer Glaubwürdigkeit in Öffentlichkeit und Politik von großem Gewicht!

## Anmerkungen

---

*Der Autor dankt Nino Kavelashvili für wertvolle Hinweise. Der Beitrag ist zuerst erschienen im BBE Europa-Newsletter 1/2014.*

<http://www.b-b-e.de/eunewsletter/bbe-europa-nachrichten-newsletter-fuer-engagement-und-partizipation-nr-4-vom-29-4-2014/>

(1) Antwort von EU-Kommissionspräsident Barroso im Namen der Kommission. URL:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2013-012282&language=DE>

(2) Siehe dazu: Trends und Entwicklungen beim bürgerschaftlichen Engagement (05.12.2013) Interview mit PD Dr. Ansgar Klein. URL: <http://www.hamburger-sportbund.de/aktuelles/news.php5?newsid=1629>

(3) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.)(2010): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004–2009. München, S. 101

(4) EU-Vertrag: Artikel 11, Absatz 2

(5) Die im Auftrag vom BBE verfasste deutsche Übersetzung siehe unter »Partizipative Demokratie in Europa« Dokumentation des Workshops am 5.11.2012 in Berlin. URL: <http://www.b-b-e.de/netzwerk/arbeitsgruppen/uu-9/materialien-9/>

(6) Mehr dazu: Vorwort von PD Dr. Ansgar Klein (2013) In: »Partizipative Demokratie in Europa. Chancen für Bürgerbeteiligung nach dem Lissabon-Vertrag« S. 3f. URL: <http://www.b-b-e.de/netzwerk/arbeitsgruppen/uu-9/materialien-9/>

(7) Siehe dazu: BBE Europa-Nachrichten - Newsletter für Engagement und Partizipation (3.6.2013). URL: <http://www.b-b-e.de/archiv-des-eunewslatters/bbe-europa-nachrichten-archiv-2013/2-quartal-2013/bbe-europa-nachrichten-newsletter-fuer-engagement-und-partizipation-nr-4-vom-362013/#20261>

(8) Weitere Informationen unter URL: <http://www.b-b-e.de/themen/europa1/europaeische-projekte-des-bbe/>

(9) Von Kay Wagner: David gegen die Banken-Goliaths in: Neues Deutschland, 10./11. Dezember 2011 URL: [http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=oCDkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.finance-watch.org%2Ffile%2Fpress%2520articles%2F2012%2FNeuesDeutschland10-11Dec2012.pdf&ei=3OjfUoaREoTVsWbZ\\_IDoDw&usg=AFQjCNGml5M8EJ3HShM3TOUgHNMU73A2vA&bvm=bv.59568121,d.Yms](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=oCDkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.finance-watch.org%2Ffile%2Fpress%2520articles%2F2012%2FNeuesDeutschland10-11Dec2012.pdf&ei=3OjfUoaREoTVsWbZ_IDoDw&usg=AFQjCNGml5M8EJ3HShM3TOUgHNMU73A2vA&bvm=bv.59568121,d.Yms)

(10) Finance Watch URL: <http://www.finance-watch.org/ueber-uns>

(11) Ebd.

## Literaturverzeichnis

---

Europäische Kommission: Durchführungsbeschluss der Kommission vom 31.10.2013 über die Annahme des Arbeitsprogramms 2014 und der Finanzmittel für die Durchführung des Programms »Europa für Bürgerinnen und Bürger«, C(2013) 7160 final, Brüssel 2013

Europäische Kommission/EACEA: Programmleitfaden, Version gültig ab Januar 2014  
([http://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens\\_en](http://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens_en))

## Autor

---

PD Dr. Ansgar Klein ist Privatdozent an der Humboldt-Universität zu Berlin für Politikwissenschaft und Geschäftsführer des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE).

### Kontakt

E-Mail: [ansgar.klein@b-b-e.de](mailto:ansgar.klein@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)

## Redaktion

---

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)