

Die Europäische Bürgerinitiative – Partizipationschance oder scheindemokratisches Instrument?

Stephan Dreischer

Dr. Stephan Dreischer war nach seinem Studium der Politikwissenschaft und Soziologie zunächst freier Mitarbeiter in der Jugendbildungsarbeit, danach Stagiaire bei der Europäischen Kommission (Eurostat) und arbeitet nun seit mehreren Jahren als Politikwissenschaftler an der TU Dresden in Forschungsprojekten sowie am Lehrstuhl für Politische Systeme und Systemvergleich.

Der Wunsch nach mehr Bürgerbeteiligung macht auch und gerade vor der Europäischen Union (EU) nicht halt. Einesteils gründet sich das auf ein weithin empfundenes demokratisches Defizit der EU,¹² andernteils ist die Chance zur direkten Teilhabe der Bürger an politischen Entscheidungen eine von der substaatlichen bis zur staatlichen Ebene vieler EU-Mitgliedsländer gepflogene Praxis. Lange Zeit fand dies jedoch auf europäischer Ebene keinen Widerhall. Erst im Jahr 2007 wurde durch den Vertrag von Lissabon in Art. 11 des EU-Vertrags (EUV) in Verbindung mit Art. 24 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Möglichkeit einer europäischen Bürgerinitiative (EBI) auf supranationaler Ebene verankert.¹³ Das erklärte Ziel dieses neuen Instruments ist es, die Partizipationschancen zu verbessern und dadurch die demokratische Funktionsweise der EU zu stärken.¹⁴ Dabei spielt der Gedanke eine wichtige Rolle, nicht nur die – ohnehin seit vielen Jahrzehnten meist gut organisierten – supranational agierenden Interessengruppen, sondern vor allem auch die europäischen Bürger zu stärkerer Teilhabe an der europapolitischen Entwicklung zu motivieren.

Offene Fragen

Die Einführung solch eines partizipationsstärkenden Instrumentes wirft allerdings mindestens zwei eng miteinander verwobene Fragen auf – eine von repräsentationstheoretischer und eine weitere von praktischer Relevanz. Repräsentationstheoretisch ist das Instrument eines Bürgerbegehrens deshalb interessant, weil es in repräsentativen Demokratien regelmäßig die Aufgabe der Parlamentarier ist, die Sorgen, Wünsche und Anliegen der Bürger aufzunehmen und in den politischen Willens-

¹² Die Richtigkeit dieser Einschätzungen muss hier nicht geprüft werden; denn für die aufgrund bestimmter Annahmen durchgeführten Handlungen ist der Wahrheitsgehalt irrelevant, da deren Folgen real sind, ganz gleich, wie unreal die ihnen zugrundeliegenden Annahmen auch gewesen sein mögen. Zur Grundlegung dieses als Thomas-Theorem bezeichneten Prinzips siehe Thomas, William Issac / Thomas, Dorothy Swaine (1929): *The Child in America*. New York, S. 492.

¹³ Frühere Bemühungen zur Integration der Bürger in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess finden sich zusammenfassend dargestellt bei Hrbek, Rudolf (2012): *Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem*, in: *integration* 1, S. 35-50, hier S. 36ff.

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (abgedruckt in ABl. L 65/2011).

bildungsprozess einzuspeisen. Diese als Responsivität bezeichnete Aufgabe ist eines der Kernelemente funktionierender Repräsentationsbeziehungen zwischen Abgeordneten und Bürgern. Ihre volle Wirkung entfaltet sich allerdings nur dann, wenn zweierlei gelingt: (a) eine gute Vernetzung zwischen beiden Gruppen, welche Responsivität überhaupt erst ermöglicht, sowie (b) eine Umsetzung der auf der Grundlage solch responsiven Verhaltens gewonnenen Einsichten in allgemeinverbindliche Regelungen und deren anschließende öffentliche Darstellung und Rechtfertigung. Um ordnungsgestaltende Wirkung zu entfalten, bedarf es jedoch eines – dem EP freilich fehlenden – Rechts zur Gesetzesinitiative. Dem Parlament ist es – ebenso wie dem Rat – nur möglich, die Kommission zu bestimmten Initiativen aufzufordern (Art. 225 AEUV). Zudem ist der Mangel einer europäischen Öffentlichkeit als jenem Resonanzboden, auf dem die ordnungskonstruktiven Vorhaben ihren Widerhall in Form öffentlich ausgetragener Diskussionen finden müssten, ein weithin bekanntes und immer wieder beklagtes Problem.¹⁵

Aus repräsentationstheoretischen Erwägungen wäre einer Bürgerinitiative also dann weitgehend die Grundlage entzogen, wenn es ein perfektes Repräsentationsverhältnis zwischen Bürgern und Abgeordneten gäbe. Dieser Fall tritt jedoch – zwar nicht nur, aber dort ganz besonders – in der europaparlamentarischen Praxis bislang nicht ein, so dass es zu prüfen gilt, inwiefern die EBI eine konkrete Maßnahme zum Schließen dieser Lücke sein kann.

Verfahrensablauf der EBI

Ein grundsätzliches Problem von Volksbegehren besteht darin, dass zuweilen die Beteiligungsquoten so hoch gewählt werden, dass sie eine unüberwindbare Hürde für die Initiatoren darstellen.¹⁶ Dieser Fehler wurde bei der EBI jedoch vermieden, indem die Zahl notwendiger Unterstützer auf mindestens eine Million Personen festgelegt wurde, die ihrerseits allerdings aus wenigstens einem Viertel der Mitgliedstaaten (gegenwärtig also sieben) stammen müssen. Auch ist zu beachten, dass in jedem der Mitgliedstaaten eine Mindestunterzeichnerzahl erreicht werden muss, die sich aus der Multiplikation der aus den jeweiligen Mitgliedstaaten entsandten Abgeordneten für das EP mit der Gesamtzahl der EP-Abgeordneten ergibt. Im Falle Deutschlands wurde diese Zahl auf 74.250, im Falle Frankreichs auf 54.000 und in Österreich bspw. auf 12.750 Personen festgelegt.¹⁷

Trotz der sowohl absolut als auch relativ geringen Anzahl notwendiger Unterstützer handelt es sich um kein ganz leichtes Unterfangen, eine erfolgreiche Bürgerinitiative auf europäischer Ebene zu initiieren. An deren Anfang steht nämlich die Notwendigkeit, überhaupt erst einmal Gleichgesinnte aus mindestens sieben Mitgliedstaaten der EU zu finden, um einen so genannten „Bürgerausschuss“ zu bilden. Dieser hat sodann einen Vertreter und Stellvertreter zu bestimmen, welche als Kontaktpersonen zu den Organen der EU dienen. Bevor es zu einer formalen Registrierung der Bürgerinitiative kommt, findet zudem eine Vorprüfung des Vorhabens durch die Kommission statt. Dadurch soll einesteils verhindert werden, dass die Initiatoren weitere Anstrengungen unternehmen, ohne überhaupt zu wissen, ob das Begehren zulässig ist; andernteils wird hiermit garantiert, dass keine gegen die Grundsätze der EU verstoßenden Vorhaben in Gang gesetzt werden. Im Falle eines

¹⁵ Stellvertretend für viele vgl. die folgenden beiden: Neidhardt, Friedhelm (2006): Europäische Öffentlichkeit als Prozess. Anmerkungen zum Forschungsstand, in: Langenbucher, Wolfgang R. / Latzer, Michael (Hg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive. Wiesbaden, S. 46-61; Spanier, Bernd (2012): Europe, anyone? The „Communication Deficit“ of the European Union Revisited. Baden-Baden.

¹⁶ In Deutschland etwa ist die Regelung in Hessen besonders restriktiv, da es für ein Volksbegehren 20% der Wahlberechtigten als Unterzeichner bedarf; in Brandenburg hingegen ist das Quorum auf 120.000 Wahlberechtigte festgelegt, was ca. 5% der Bevölkerung entspricht; in der Schweiz hingegen sind nur 100.000 Unterschriften für eine Volksinitiative nötig, also ungefähr 1,25% der Bevölkerung.

¹⁷ Siehe Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 (Anm. 14).

positiven Bescheids und der Registrierung kann mit der maximal zwölf Monate dauernden Sammlung der Unterschriften begonnen werden. Die anschließende Prüfung der Gültigkeit – schriftlicher oder elektronischer – Unterstützungsbekundungen obliegt ebenso wie die Feststellung der Abstimmungsberechtigung den jeweils dafür zuständigen nationalen Behörden. Nach Beendigung dieser maximal drei Monate dauernden Phase kann die EBI schließlich mit diversen Dokumenten, wie etwa einer Übersicht jener Personen oder Gruppen, die mehr als 500 EURO zur Unterstützung der Initiative beigesteuert haben, der Kommission vorgelegt werden. Daraus erwächst jedoch kein Automatismus, der die Kommission verpflichtet, dem Anliegen auch zu folgen. Vielmehr dürfen die Organisatoren die Initiative anschließend der Kommission näher erläutern und erhalten von ihr eine formelle Antwort, die eine Erläuterung sowohl der rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen als auch des weiteren Vorgehens bzw. des Verzichts darauf enthält. Außerdem wird den Initiatoren die Möglichkeit eingeräumt, das Begehren bei einer Anhörung im Europäischen Parlament vorzustellen. Damit ist der Prozess der EBI im Grunde abgeschlossen, und im für die Initiatoren günstigsten Fall erfolgt die Einleitung eines Gesetzgebungsprozesses durch die Kommission.

Erste Erfahrungen

Für den letzten Schritt, die tatsächliche Umsetzung eines Begehrens in ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben durch die Kommission, gibt es bislang noch keinen Testfall, da aufgrund der kurzen Laufzeit (seit 1. April 2012) noch keine EBI den gesamten Prozess durchlaufen hat. Es liegen jedoch erste Erfahrungen zur Nutzung des Instruments vor, so dass eine kurze Einschätzung der Durchführungspraktiken und Erfolgchancen möglich ist.

Im Dezember 2013 waren 13 EBI abgeschlossen; sechs weitere wurden zurückgezogen und bei drei anderen fehlte die notwendige Unterstützung; in 15 Fällen versagte die Kommission die Registrierung der Initiative. Die Einreichsprache der registrierten Initiativen war zumeist englisch, in einigen Fällen auch französisch, in jeweils einem Fall deutsch, griechisch und italienisch. Sehr unterschiedlich ist auch die Vielfalt der Sprachen, in denen Informationen auf der Seite der Kommission bzw. auf den von den Initiatoren unterhaltenen Internetseiten zugänglich sind. So wurde bei der Initiative „Stop Vivisection“, die sich für ein Verbot des Sezierens lebender Tiere einsetzt, Informationen in allen EU-Amtssprachen auf der Seite des amtlichen Registers bereitgestellt; einige Initiativen machen aber auch nur Informationen in einer Sprache verfügbar; dabei handelt es sich dann ausnahmslos um englisch, wie etwa bei der EBI „Central Public Online Collection Platform for the European Citizen Initiative“ oder der „European Free Vaping Initiative“. Dieses Vorgehen scheint auch folgerichtig, handelt es sich bei englisch doch um die einzige Sprache, von der ein großer Teil der europäischen Bevölkerung angibt, sie zumindest ansatzweise zu beherrschen. Sprachkenntnisse sind also offenkundig ein wichtiger Selektionsfaktor, wenn es um die mögliche Unterstützung einer Bürgerinitiative geht. Gleichzeitig ist damit die Wiederkehr eines bekannten Problems verbunden, weil Fremdsprachenkenntnisse in der Regel eher dort verbreitet sind, wo höhere Bildungsabschlüsse erzielt wurden. Folglich ist es eben auch nur jener Teil der Bevölkerung, der aktiv partizipiert, obwohl es ausweislich der bisher eingereichten Bürgerinitiativen durchaus das Ziel der Initiatoren ist, sprachliche Vielfalt anzubieten. Es ist allerdings nicht überraschend, dass dies dort an Grenzen stößt, wo die Sprachbarrieren der Einreicher erreicht sind. Zwar wird die Internetseite des „online-Sammelsystems“ in allen Amtssprachen der EU zur Verfügung gestellt, so dass zumindest für sämtliche EU-Bürger die Möglichkeit gesichert ist, die basalen Informationen für eine Unterstützungsbekundung zur Kenntnis zu nehmen, das jedoch wird kaum ausreichen, nicht ohnehin schon überzeugte Unterstützer zur Teilnahme zu motivieren.

Der Reichweite einer EBI sind natürlich auch durch die finanziellen Möglichkeiten der Initiatoren Grenzen gesetzt. Zuweilen zeigt sich jedoch, dass es finanzielle Unterstützung durch bestimmte Interessengruppen gibt. So ist etwa die EBI „Einer von uns“, die sich für den „[r]echtliche[n] Schutz der Würde, des Rechts auf Leben und der Unversehrtheit jeder menschlichen Person vom Zeitpunkt der

Empfängnis“¹⁸ einsetzt, von der „Fondazione Vita Nova“ mit 50.000 EURO unterstützt worden. In anderen Fällen sind nationale oder internationale Verbände, die sich selbst mit den Themen der eingereichten EBI beschäftigen oder dem Anliegen aus anderen Gründen positiv gegenüberstehen, als Unterstützer zu identifizieren. Auch finanzielle Hilfe durch Fraktionen des EP lässt sich feststellen. So wird beispielsweise die EBI „Aussetzung des Energie- und Klimapakets der EU“ von der Fraktion „Europe for Freedom and Democracy (EFD)“ des EP mit 2.500 EURO unterstützt.¹⁹ In solchen Fällen mag man sich schon fragen, inwieweit es sich noch um eine Initiative der Zivilgesellschaft handelt, zumal diese EBI von Ludwik Dorn vertreten wird, der lange Zeit Mitglied der polnischen Partei „Recht und Gerechtigkeit“ war, aus welcher die Partei „Solidarisches Polen“ hervorging, deren Abgeordnete ihrerseits wiederum Teil der EFD-Fraktion im EP sind.

Cui bono?

Niemand kann voraussagen, wie gut neue Beteiligungsrechte angenommen werden, wie ihre tatsächliche Wirkung sein wird und ob sie wirklich den intendierten Zweck erfüllen, aber dennoch scheinen vier Aspekte bei der Nutzenbewertung eine zentrale Rolle zu spielen: die Langfristigkeit des Instruments, seine Eingeschränktheit auf das Sekundärrecht, die input-Orientierung und die mit der EBI potentiell verbundene Minderheiten- bzw. Elitenmacht.

Dass ein solches Instrument wie eine Bürgerinitiative nicht geeignet ist, um auf kurzfristige politische Herausforderungen zu reagieren, überrascht wenig. Die Einrichtung und die Mobilisierung für eine EBI braucht Zeit und ist deshalb besser für die Behandlung grundsätzlicher Fragen als zur Lösung alltäglicher Ordnungsprobleme, wie beispielsweise der Fischfangquoten oder der Agrarförderung, geeignet. Daran zeigt sich schon, dass es sich bei diesem Element niemals um ein Substitut, sondern nur um ein komplementäres Element repräsentativer Demokratie handeln kann. Überraschend ist jedoch, dass die EBI sich nicht auf die grundsätzlichen Fragen des Primärrechts (also die verfassungsäquivalenten Verträge), sondern nur auf das daraus abgeleitete Sekundärrecht beziehen darf. Es wäre doch, vor allem weil es sich um ein Thematisierungs- und nicht um ein Entscheidungsinstrument handelt, folgerichtig, die Möglichkeit der Initiative weiter auszudehnen. Das gilt insbesondere auch deshalb, weil die EBI dem Projekt der europäischen Integration und auch den konkreten Ordnungsleistungen ‚nur‘ ein Zuwachs an input-Legitimation verschaffen kann, nicht aber deren output-Legitimation steigern wird. Gerade diese ist aber, anders als die wissenschaftlich gern traktierte Frage der input-Legitimation, für die EU von großer alltagspraktischer Wichtigkeit; denn die EU-Bürger müssen erkennen können, dass die EU-Regelungen im funktionalen Sinne nützlich sind. Das wiederum ist dann schwer zu erreichen, wenn das Instrument allein zu einem Hebel politischer Elite oder gar von (extremen) Minderheiten wird, die eine EBI als Forum der Präsentation von Sondermeinungen nutzen. Letztlich könnte das zur Folge haben, dass die EBI nur ein weiterer Kommunikationskanal für jene wird, die ohnehin schon zahlreiche andere Wege der Einflussnahme nutzen.

Wem nutzt also diese neue Form der Beteiligungsmöglichkeit? Am meisten hilft sie ohnehin schon gut vernetzten, hervorragend ausgebildeten, mehrsprachig begabten und an europäischen Fragen interessierten Bürgern und zivilgesellschaftlichen Interessengruppen.²⁰ Folglich kann man die Dinge auch anders als der Vizepräsident der Kommission Maroš Šefčovič sehen, der formulierte, dass „[d]ie

¹⁸ Siehe http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012_/000005 (letzter Aufruf: 23.12. 2013).

¹⁹ Siehe http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012_/000010 (letzter Aufruf: 23.12. 2013).

²⁰ Vgl. auch Quittkat Christine (2012): Die EBI – (K)ein Tor zur europäischen Politik für „Normalbürger“, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 25 (4), S. 69-79, hier S. 76.

Tatsache, dass es drei so unterschiedlichen europäischen Bürgerinitiativen wohl gelungen ist, genügend Unterstützung zu finden“, ihn sehr zuversichtlich stimme, weil es beweise, „dass dieses sehr ehrgeizige und einzigartige Experiment der länderübergreifenden partizipatorischen Demokratie die Vorstellungskraft der Menschen in ganz Europa angeregt hat.“ Insgesamt lässt sich wohl resümieren, dass die EBI mehr als ein scheindemokratisches Element ist, dessen Nutzen trotz vorhandener Schwächen zumindest darin besteht, Kommunikationsprozesse über Grenzen hinweg zu verstärken – und sei es eben zunächst nur in Teilen der europäischen Gesellschaft. Allein das ist schon nicht wenig und birgt durchaus Potential für zukünftige Entwicklungen.