

4. Enge Definition ermöglicht eindeutige Identifikation und trennscharfe Abgrenzung von Interessenverbänden

Einschränkend ist für die vorliegende Meta-Analyse zu konstatieren, dass die Befunde auf einer relativ geringen Fallzahl ($n = 32$) beruhen und somit nicht als repräsentativ gelten können. Allerdings umfasst das Sample besonders relevante und aktuelle Publikationen zur Thematik, die somit die Nachteile der geringen Fallzahl nivellieren können. Die herausgearbeitete Definition erlaubt es vor allem, Interessenverbände von anderen Akteurstypen abzugrenzen. Nichtregierungsorganisationen können demzufolge auch als Interessenverband rubriziert werden. Trennscharf zu unterscheiden sind hingegen Akteure wie Stiftungen, Vereine, soziale Bewegungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts (mit Kirchen und Kammern), die divergierenden Handlungslogiken – aufgrund der unterschiedlichen Mitgliederstrukturen, Einflussziele und staatlichen Einbindungen – folgen: Eine Kammer, die nicht um Mitglieder werben muss und mit staatlichen Aufgaben betraut ist, verfolgt andere Interessen, arbeitet mit anderen Instrumenten und innerhalb anderer Organisationsstrukturen als Umweltverbände, die um Mitglieder und politischen Einfluss werben müssen. Die hier entwickelte enggefasste Definition ermöglicht eine weitgehend zweifelsfreie Identifikation von Interessenverbänden und erleichtert deren empirische Analyse, da somit der Heterogenität und Unübersichtlichkeit des Verbandstyps durch Festlegung von Mindestcharakteristika begegnet werden kann.

Die Europäische Bürgerinitiative: Inklusion neuer Akteure in die europäische Politik?

Julian Plotka

Seit dem 1. April 2012 ist, rund zweieinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, die Verordnung über die Bürgerinitiative (EBI-Verordnung)¹ gültig und ermöglicht es Unionsbürgern, gemäß Art. 11 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) eine Europäische Bürgerinitiative (EBI) anzustrengen, also die Europäische Kommission aufzufordern, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten. Die dazu notwendigen eine Million Unterstützungsbekundungen müssen aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten (derzeit sieben) stammen, wobei in jedem der sieben ein Quorum zu erzielen ist, das von 4.500 in Malta und anderen Mitgliedstaaten bis zu 74.250 in Deutschland reicht.² Nachdem eine Initiative durch die Kommission registriert wurde³,

1 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 65 vom 11. März 2012, S. 1 – 65.

2 Vgl. Anhang I der EBI-Verordnung.

3 Zum Prüfverfahren siehe weiter unten.

haben die Organisatoren⁴ zwölf Monate Zeit, die Unterstützungsbekundungen zu sammeln.⁵ Wurden eine Million erreicht und diese Zahl durch die nationalen Behörden bestätigt, so können die Organisatoren die Initiative bei der Kommission vorlegen, die sie prüft.⁶ Dabei empfängt die Kommission die Initiatoren auf geeigneter Ebene, organisiert zusammen mit dem Europäischen Parlament eine öffentliche Anhörung und legt ihre „rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen [...] sowie ihr weiteres Vorgehen beziehungsweise den Verzicht [darauf ...] und die Gründe hierfür dar“⁷. Die Kommission ist nicht verpflichtet, aktiv zu werden, auch wenn eine EBI die notwendige Anzahl an Unterstützungsbekundungen erreicht. Bei der EBI handelt es sich also nicht um ein direktdemokratisches Instrument mit direkter Rechtsfolge, sondern um ein Element der partizipativen Demokratie, vergleichbar einem Volks- oder Bürgerbegehren⁸, das aber keine direkte Rechtsfolge hat.

Die EBI wurde während des Konvents zur Zukunft der EU buchstäblich in letzter Minute unter anderem auf maßgebliches Betreiben der beiden deutschen Konventsmitglieder *Sylvia-Yvonne Kaufmann* und *Jürgen Meyer*⁹ als ein Kompromiss zwischen den Gegnern und den Befürwortern direkter Demokratie bereits als Art. I-47 Abs. 4 in den Vertrag über eine Verfassung für Europa eingefügt.¹⁰ Mithin steht sie im Kontext der Diskussion über die Behebung des so genannten Legitimitäts- oder Demokratiedefizits der EU¹¹ und beinhaltet so selbst eine erste Leitfrage für die Forschung: Inwieweit stärkt die EBI die Legitimität der EU beziehungsweise leistet sie einen Beitrag zur Behebung des institutionellen Demokratiedefizits?¹² Zum jetzigen Zeitpunkt, während der laufenden Umsetzung der EBI-Verordnung, bevor die erste Initiative registriert wurde, lässt sich diese Frage nur näherungsweise diskutieren. Dazu wird die Frage aufgeworfen, wie sich eine Stärkung der demokratischen Qualität der EU bemessen lässt und „Inklusivität“ als zentraler Indikator vorgeschlagen. Die Hypothese lautet, dass die EBI das Potenzial hat, die Inklusivität europäischer Politik durch Einbindung neuer zivilgesellschaftlicher Organisationen zu stärken, da sie als Instrument der Interessenvertretung für neue Akteure interessanter ist als für auf EU-Ebene etablierte Akteure. Zur Überprüfung werden das Konsultationsverfahren zur

4 Formeller Organisator einer EBI kann nur ein Bürgerausschuss sein, der aus mindestens sieben Unionsbürgern besteht, die in sieben verschiedenen Mitgliedstaaten wohnen. Vgl. Art. 3 EBI-Verordnung.

5 Vgl. Art. 5 Abs. 5 EBI-Verordnung.

6 Vgl. Art. 9 EBI-Verordnung.

7 Art. 10 EBI-Verordnung.

8 Vgl. *Theo Schiller*, Einleitung, in: *ders.* (Hrsg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt am Main / New York 1999, S. 12 – 14.

9 Vgl. *Sylvia-Yvonne Kaufmann / Julian Plottka*, Die Europäische Bürgerinitiative: Start in ein neues Zeitalter partizipativer Demokratie auf EU-Ebene, in: *EUD-konkret* 1/2012, S. 1; *dies.* / *Jens Wolfram*, Die EU und ihre Verfassung. Linke Irrtümer und populäre Missverständnisse, Hamburg 2008, S. 174 ff.

10 Vgl. *Julian Plottka*, Bürgerinitiative, in: *Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels* (Hrsg.), Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden 2011, S. 98 – 100.

11 Vgl. *Ulrike Liebert*, Der Verfassungsvertrag: Ein Fortschritt für die demokratische Legitimität in der Europäischen Union, in: *Mathias Jopp / Saskia Matti* (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 383 – 410.

12 Vgl. *Edgar Grande*, Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: *Leviathan*, 24. Jg. (1996), H. 3, S. 339 – 360.

EBI-Verordnung, 21 Probeläufe sowie 15 anvisierte Initiativen empirisch auf die Beteiligung neuer, nicht auf EU-Ebene etablierter Akteure hin untersucht.

1. Inklusivität als Indikator demokratischer Qualität

Die Möglichkeiten der Unionsbürger, auf EU-Ebene zu partizipieren, bestehen in ihrem Recht, die Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) direkt zu wählen, welche die Bürger auf EU-Ebene unmittelbar vertreten, und darin, an der Bestellung der nationalen Regierungen mitzuwirken, die die Mitgliedstaaten im Rat der EU und im Europäischen Rat vertreten.¹³ Darüber hinaus können die Bürger innerhalb politischer Parteien „zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union“¹⁴ beitragen. Neben diesen Formen der repräsentativen Demokratie hat der Vertrag von Lissabon insbesondere den Grundsatz der partizipativen Demokratie gestärkt. Letzterer soll gemäß Art. 11 Abs. 1 bis 3 EUV derart ausgestaltet werden, dass die EU-Organe mit Bürgern, repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft in einen Dialog treten. Hinzu kommt im Abs. 4 des Art. 11 EUV die Europäische Bürgerinitiative.

Insbesondere die von Beginn an geringe und weiter sinkende Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament¹⁵ genauso wie an Wahlen in den Mitgliedstaaten¹⁶ wird als Ausdruck sinkender Legitimität politischer Entscheidungen beziehungsweise des politischen Systems insgesamt diskutiert. Zwar betrachten einige Autoren Elemente partizipativer Demokratie als Substitut für die sinkende Wahlbeteiligung¹⁷, aber auch für die partizipative Demokratie zeigen jüngere Befunde, dass diese Formen politischer Teilhabe zu sozialer Exklusion führen.¹⁸ Allen diesen kritischen Beobachtungen ist die Annahme gemein, dass die Legitimität politischer Entscheidungen und politischer Systeme *ceteris paribus* steigt, je mehr Bürger am Entscheidungsprozess teilhaben, je inklusiver dieser ist.

Für die partizipative Demokratie lässt sich diese Annahme aus drei Überlegungen heraus begründen: (1) Je mehr Bürger beziehungsweise zivilgesellschaftliche Organisationen am Entscheidungsprozess teilnehmen desto mehr Sachverstand wird eingebracht und umso mehr Folgen und Nebenfolgen politischer Entscheidungen werden thematisiert, was zu einer

13 Vgl. Art. 10 Abs. 2 EUV.

14 Art. 10 Abs. 4 EUV.

15 Vgl. Karlheinz Reif / Hermann Schmitt, Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: European Journal of Political Research, 14. Jg. (1980), H. 1, S. 3 – 45; Rudolf Hrbek, Europawahl 2009: mehr als die Summe nationaler Sekundärwahlen?, in: integration, 32. Jg. (2009), H. 3, S. 193 – 309, S. 198 ff.; Eckart D. Stratenschulte, Nur wer jetzt sät, kann 2014 ernten – einige Vorschläge als Antwort auf die Beteiligung an den Europawahlen, in: integration, 32. Jg. (2009), H. 3, S. 301 – 307.

16 Vgl. Armin Schäfer, Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, in: MPIfG Jahrbuch 2009/2010, Köln 2009, S. 33 – 38.

17 Vgl. Andreas Kießling, Politische Kultur und Parteien in Deutschland. Sind die Parteien reformierbar?, in: APuZ, 51. Jg. (2001), H. 10, S. 29 – 37, S. 30 f.

18 Vgl. Wolfgang Merkel, Entmachten Volksentscheide das Volk? Anmerkungen zu einem demokratischen Paradoxon, in: WZB-Mitteilungen 2011, H. 131, S. 10 – 13; Armin Schäfer, a.a.O. (Fn. 16), S. 33 ff.

der Sache nach angemesseneren Politik führt.¹⁹ (2) Auch wenn sich auf diese Weise Fragen normativer Wertentscheidungen, über die geteilte Meinungen herrschen, nicht beantworten lassen, so wird mit steigender Anzahl derer, die an einer politischen Entscheidung beteiligt sind, das Bild der Verteilung der Präferenzen in der Gesellschaft konkreter. (3) Selbst für diejenigen, deren Sachargumente nicht berücksichtigt werden und deren Werturteilen nicht gefolgt wird, ist zu vermuten, dass sie eine ihren Interessen zuwider laufende Entscheidung eher als legitim anerkennen werden, wenn sie angehört wurden, als wenn sie gar nicht die Möglichkeit hatten, sich zu äußern.

Die Qualität partizipativer Demokratie ist mithin nicht nur, aber auch danach zu bemessen, wie inklusiv oder exklusiv sie ist. So hatte sich die Europäische Kommission im Weißbuch „Europäisches Regieren“ bereits 2001 zum Ziel gesetzt, „die politische Entscheidungsfindung zu öffnen und mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden“²⁰. Seitdem hat die Kommission zwar ihre Konsultationsverfahren reformiert, *Beate Kohler-Koch* und *Christine Quittkat* kommen jedoch jüngst in einer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Konsultationsregime der Kommission weiterhin von so genannten „issue communities“, mithin in der EU-Politik etablierten Akteuren dominiert werden.²¹ Dies wirft die Frage auf, inwiefern die EBI einen Beitrag zur bisher nicht erreichten Steigerung der Inklusivität europäischer Politik leisten kann.

2. Die Attraktivität der EBI für nicht in der EU-Politik etablierte Akteure

Vier Gründe lassen sich finden, warum zu erwarten ist, dass die EBI die Inklusivität erhöhen wird:

(1) Die Rolle der Kommission als „gatekeeper“, die den Zugang zu den Konsultationsregimen kontrolliert, ist bei der EBI erheblich eingeschränkt. Zwar prüft die Kommission, bevor sie eine Initiative formell registriert, ob die Formalitäten der Anmeldung eingehalten wurden, der Gegenstand außerhalb ihres Kompetenzbereiches liegt, die Initiative „offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös“ ist und ob sie „offenkundig gegen die Werte der Union“ verstößt. Ist dies nicht der Fall, so hat sie keinen Spielraum, der Initiative die Registrierung zu verweigern.²²

(2) Die EBI als Instrument partizipativer Demokratie kommt in ihrem institutionellen Design den veränderten Partizipationserwartungen der Bürger entgegen. So werden als Gründe für die sinkenden Mitgliederzahlen politischer Großorganisationen angeführt, dass die Bürger nicht mehr bereit seien, sich mit der dort diskutierten großen Bandbreite unterschiedlicher Themen zu beschäftigen²³, die Mitwirkung an Politik durch Gremienarbeit

19 Vgl. *Jan Beyers*, Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations, in: European Union Politics, 5. Jg. (2004), H. 2, S. 211 – 240.

20 Europäische Kommission, Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 vom 25. Juli 2001, S. 4.

21 Vgl. *Beate Kohler-Koch / Christine Quittkat* (Hrsg.), Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt am Main 2011.

22 Vgl. Art. 4 EBI-Verordnung.

23 Vgl. *Wolfgang Merkel*, Volksabstimmungen: Illusion und Realität, in: APuZ, 61. Jg. (2011), H. 44/45, S. 47 – 55.

abschreckend wirke²⁴, zumal diese Form in Parteien mit der Arbeitswirklichkeit vieler Bürger heute nicht mehr in Einklang zu bringen sei²⁵, und diese sich nicht mehr ihr ganzes Leben lang einer Großorganisation verschreiben²⁶ wollten. Diesem veränderten Partizipationsverhalten kommt die EBI entgegen: Sie ist themenorientiert, hat einen klar definierten Zeithorizont von rund eineinhalb bis zwei Jahren, wobei sich das eigentliche Rechtsetzungsverfahren daran gegebenenfalls erst noch anschließt. Die Sammlung der Unterstützungsbekundungen kann den Charakter eines sportlichen Wettbewerbs, die Beteiligung an einer EBI einen gewissen Erlebniswert haben. All dies deutet darauf hin, dass die EBI zur Partizipation auch für Menschen attraktiv ist, die sich nicht von politischen Großorganisationen angesprochen fühlen.

(3) Unterstützungsbekundungen können sowohl auf Papierformularen als auch online gesammelt werden.²⁷ Diese Möglichkeit senkt nicht nur die Kosten für die Durchführung einer Initiative²⁸, sondern erweitert auch den Kreis potenzieller Unterstützer um die Gruppe internetaffiner Menschen und vergrößert so die Reichweite von Initiativen.

(4) Ein weiterer Grund, der vermuten lässt, dass die EBI eher durch neue Akteure der Zivilgesellschaft denn durch bereits auf EU-Ebene etablierte genutzt wird, betrifft die für die Durchführung einer EBI notwendigen Ressourcen. Für klassische Formen des Lobbying²⁹ auf EU-Ebene sind primär finanzielle Ressourcen für die Etablierung eines Büros in Brüssel mit ständigem Personal notwendig, das dauerhaft in engem Kontakt mit Akteuren in den EU-Organen steht. Dies können europäische Dachorganisationen oder auch finanziertige nationale Akteure leisten. Mit der Professionalisierung geht jedoch zumeist ein Verlust an Kontakt mit der jeweiligen Mitgliederbasis einher. Für die Durchführung einer EBI ist zwar der Kontakt zur Kommission notwendig; dieser läuft aber weitgehend über eine neu eingerichtete Internetplattform³⁰ ab, so dass die Präsenz der Organisatoren in Brüssel

24 Vgl. Andreas Kießling, a.a.O. (Fn. 17), S. 31.

25 Vgl. Franz Walter, Brauchen Parteien mehr Basisbeteiligung? Über Tücken und Chancen vermehrter innerparteilicher Partizipation, in: Matthias Machnig / Hans-Peter Bartels (Hrsg.), Der rasende Tanker. Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation, Göttingen 2001, S. 46 – 54, S. 49 f.

26 Vgl. Rita Süssmuth, Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung?, in: APuZ, 61. Jg. (2011), H. 44/45, S. 3 – 7, S. 6 f.

27 Nach Sammlung der notwendigen Anzahl von Unterstützungsbekundungen in Papier- und digitaler Form müssen diese zur Überprüfung der Echtheit den national zuständigen Behörden vorgelegt werden. In Deutschland ist dies das Bundesverwaltungsamt, das einen zentralisierten Zugriff auf die Daten der Meldeämter erhält, um die Echtheit stichprobenartig zu überprüfen. Die Behörden stellen den Organisatoren auf Basis der Prüfung eine Bescheinigung über die Anzahl der gültigen Unterstützungsbekundungen aus. Vgl. Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 6 sowie Art. 8 i.V.m. Art. 15 EBI-Verordnung und exemplarisch für Deutschland das Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlament und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, in: BGBI. I, Nr. 13 vom 13. März 2012, S. 446 f.

28 Kosten entstehen für die Anmietung von Speicherplatz auf einem Server in einem EU-Mitgliedstaat. Eine „open-source“-Software für das Sammeln von Unterstützungsbekundungen stellt die Kommission kostenlos zur Verfügung und die notwendige Zertifizierung, dass Online-Sammelsysteme die technischen Standards erfüllen, ist in einigen Mitgliedstaaten kostenlos. Vgl. Art. 6 Abs. 4 EBI-Verordnung.

29 Vgl. Jan Beyers, a.a.O. (Fn. 19).

30 Informationen und Regeln der Europäischen Bürgerinitiative sind zu finden unter: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative> (Abruf am 4. Februar 2012).

erst nach Vorlage der EBI bei der Kommission notwendig wird. Die wichtigste Ressource für eine EBI ist ehrenamtliches Engagement zur Sammlung von Unterstützern, sei es on- oder offline. Hierfür kommen entweder bereits auf EU-Ebene etablierte Organisationen infrage, die über Mitgliedsorganisationen eine breite Basis in den Mitgliedstaaten haben und diese aktivieren können oder aber kleine lokale Organisationen, die bisher nicht auf EU-Ebene aktiv sind, dafür aber einen direkten Zugriff auf ehrenamtlich Aktive haben und sich für eine EBI europaweit mit anderen Organisationen vernetzen.

Hinzu kommt, dass für etablierte Akteure mit Zugang zu klassischen Instrumenten des Lobbying³¹ eine Interessendurchsetzung mithilfe dieser Instrumente vermutlich effizienter ist als die Durchführung einer EBI.³²

Diese Gründe geben Anlass zu der Vermutung, dass sich bereits auf EU-Ebene etablierte Akteure seltener der EBI bedienen werden als neue Akteure, die bisher keinen Zugang zur Politik auf EU-Ebene hatten. Die EBI könnte also neuen zivilgesellschaftlichen Akteuren erstmals die EU-Politik öffnen.³³ Mit Blick auf die eingangs angesprochene Debatte der Inklusivität politischer Beteiligungsformen ist einschränkend anzumerken, dass die im Folgenden zu untersuchende Hypothese der höheren Inklusivität europäischer Politik durch die EBI sich primär auf zivilgesellschaftliche Akteure bezieht. Danach wird die EBI die Pluralität der an EU-Politik beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure steigern. Ob sie hilft, die diagnostizierte soziale Selektion³⁴ partizipativer Demokratie zu überwinden, soll dagegen nicht thematisiert werden. Nimmt man jedoch das Kriterium der gesteigerten Inklusivität ernst, so ist jede Öffnung von Politik ein Fortschritt.

3. Erweitert die EBI den Kreis der politischen Akteure auf europäischer Ebene?

Da für erste Initiativen frühestens am 1. April 2012 die Registrierung beantragt werden kann, greift die Untersuchung auf die folgenden vier Untersuchungsgegenstände zurück: (1) die schriftlichen Beiträge zu der Online-Konsultation zur EBI-Verordnung; (2) die mündlichen Redebeiträge während des „stakeholder hearings“ zur EBI-Verordnung³⁵; (3) 21 EBI-Probeläufe, die bereits durchgeführt wurden; und (4) 15 Organisatoren, die bereits ernsthaft bekundet haben, ab April 2012 eine Initiative durchführen zu wollen.

31 Vgl. Jan Beyers, a.a.O. (Fn. 19).

32 Carsten Berg hat die Kosten der Durchführung einer EBI auf 100.000 Euro geschätzt. Vgl. ders., The Initiative for the Initiative, in: ders. / Paul Carline / Bruno Kaufmann / Jo Leinen / Diana Wallis (Hrsg.), Initiative for Europe Handbook 2008. The Guide to Transnational Democracy in Europe, Marburg 2008, S. 43 – 46.

33 So gehen Doug Imig und Sidney Tarrow in einer Untersuchung von Protest gegen europäische Politik davon aus, dass die hohen Transaktionskosten, die transnationaler Protest erzeugt, den Anreiz steigern, sich auch bei Protest gegen EU-Politik an nationale Adressaten zu wenden. Vgl. dies., Politischer Protest im europäischen Mehrebenensystem, in: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 2003, S. 121 – 149, S. 138.

34 Vgl. Wolfgang Merkel, a.a.O. (Fn. 18).

35 An der Anhörung haben einzelne Bürger ebenso wie Vertreter nicht-registrierter Organisationen (zum Beispiel die lettische Gewerkschaft „Energija“), registrierter Organisationen (zum Beispiel „Mehr Demokratie e.V.“), öffentlicher Körperschaften (zum Beispiel die „Ständige Vertretung der Slowakei“) sowie Personen aus den Bereichen Wissenschaft, Parteien und Unternehmen teilgenommen (siehe auch Tabelle 1).

Bei allen vier Untersuchungsgegenständen wurde quantitativ ausgewertet, wie viele neue, in der EU-Politik nicht etablierte und wie viele bereits etablierte Akteure sich beteiligt haben beziehungsweise derzeit eine EBI anstreben. Als Unterscheidungsmerkmal zwischen etablierten und neuen Akteuren wurde ihre Registrierung im Transparenz-Register von Kommission und Europäischem Parlament gewählt. Auch wenn dieses Unterscheidungskriterium dahingehend kritisiert werden kann, dass eine Registrierung nicht verpflichtend ist, so bietet es doch einen guten Anhaltspunkt. Die Auswertung des Konsultationsverfahrens greift eine Untersuchung von *Luiz Bouza García*³⁶ auf, folgt dem von ihm vorgeschlagenen Vorgehen, nimmt aber eine eigene Auszählung vor, um genauere als die von *García* publizierten Daten zu erhalten, und ergänzt sie um die Auswertung der Redebeiträge auf dem „stakeholder hearing“, das am 22. Februar 2010 in Brüssel stattfand.³⁷ Die vier Kategorien (siehe Tabelle 1) folgen dabei der Unterscheidung der Kommission, bei den sechs „Sonstigen“ handelt es sich um Personen aus den Bereichen Wissenschaft, Parteien und Unternehmen, bei denen nicht beurteilt werden konnte, welcher der von der Kommission vorgegeben Kategorien sie zuzuordnen sind.

Insgesamt haben 326 Akteure einen schriftlichen Beitrag zu der Konsultation eingereicht (siehe Tabelle 1). Neun der Akteure haben ihre Beiträge in mehreren Sprachen eingereicht, so dass 336 Beiträge vorliegen. Mit 153 stammt eine relativ hohe Anzahl von Bürgern, und auch bei der Anhörung liegt der Anteil der Redebeiträge von Bürgern mit 22,5 Prozent relativ hoch.³⁸ Dass die Anzahl der Einreichungen von nicht-registrierten Organisationen mit 70 sogar höher als die der registrierten mit 63 ist³⁹, ist ein Indiz dafür, dass die EBI nicht nur für in der EU-Politik etablierte Akteure interessant ist. Bei der Anhörung kehrt sich das Verhältnis um, hier haben sich fast dreimal so viele registrierte wie nicht-registrierte Organisationen mit einem Beitrag zu Wort gemeldet. Dies unterstreicht, dass für Organisationen, die auf EU-Ebene nicht etabliert sind, klassische Lobbying-Strategien schwerer zugänglich sind. Dieses Bild spiegelt sich auch in der Verteilung der Sprachen. Mit 56 Prozent ist Englisch unter den Einreichungen registrierter Organisationen die dominierende Sprache, während nur 35 Prozent der nicht-registrierten Organisationen ihren Beitrag auf Englisch eingereicht haben. Dies kann als ein Indiz für die Professionalisierung der registrierten Organisationen gewertet werden. Dasselbe Bild zeigt sich, wenn man die Verwendung aller drei Arbeitssprachen der EU betrachtet. Während unter den nicht-registrierten Organisationen 24 Prozent ihre Einreichung in keiner Arbeitssprache der Union verfasst haben, taten dies nur zehn Prozent der registrierten Organisationen.⁴⁰

36 Vgl. *Luis Bouza García*, How Could Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise?, in: *Michael Dougan / Niamh Nic Shuibhne / Eleanor Spaventa* (Hrsg.), Empowerment and Disempowerment of the European Citizen, Oxford (im Erscheinen).

37 Vgl. Europäische Kommission, Stakeholder Hearing on the European Citizens' Initiative, Brüssel am 22. Februar 2010, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_en.htm (Abruf am 4. Februar 2012).

38 Zum Partizipationsverhalten bei Online-Konsultationen siehe *Christine Quittkat*, Neue Medien im Dienste der Demokratie? Der zivilgesellschaftliche Gewinn von Online-Konsultationen, in: *Beate Kohler-Koch / Christine Quittkat* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 21), S. 125 – 166.

39 Siehe auch *Luis Bouza García*, a.a.O. (Fn. 36).

40 Einschränkend sei angemerkt, dass die Verwendung des Englischen durch britische und irische, des Französischen durch französische und belgische sowie des Deutschen durch deutsche, österreichische und gegebenenfalls belgische nicht etablierte zivilgesellschaftliche Organisationen kein Zeichen der Professionalisierung ist.

Tabelle 1: Auswertung der Beiträge zum Konsultationsverfahren

Akteurstyp	Konsultation		Anhörung	
	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Einzelne Bürger	153	46,9	9	22,5
Nicht-registrierte Organisationen	70	21,5	4	10,0
Registrierte Organisationen	63	19,3	11	27,5
Öffentliche Körperschaften	40	12,3	10	25,0
Sonstige	0	0	6	16,0
Summe	326	100	40	100

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer eigenen Auszählung der Dokumente und Redebeiträge entsprechend dem von *Luiz Bouza García* vorgeschlagenen Verfahren. Die Abweichungen bei den Prozentangaben sind rundungsbedingt.

Für die Auswertung der 21 Probeläufe⁴¹ und der 15 anvisierten Initiativen⁴² wurden die Kategorien aus Tabelle 1 variiert. Die Kategorien „registrierte Organisationen“ und „nicht-registrierte Organisationen“ wurden um „Abgeordnete“ (für von MdEP durchgeföhrte oder angestrebte Initiativen) sowie „Akteurskoalitionen“ (für Initiativen, die von mehreren unterschiedlichen Akteurstypen angestrebt werden⁴³) ergänzt (siehe Tabelle 2). Bei der Zuordnung wurde entweder Bezug auf einen klar benannten Initiator genommen oder, wenn dies nicht möglich war, alle als Unterstützer aufgeföhrten Akteure betrachtet. In zwei Fällen ließ sich weder das eine noch das andere zweifelsfrei ausmachen.

Bei den 21 bereits durchgeföhrten Probeläufen für eine EBI und den 15 Organisationen, die bereits ihr Interesse bekundet haben⁴⁴, ab April 2012 eine EBI anzumelden, zeigt sich keine Dominanz „registrierter Organisationen“. Die in Tabelle 2 ausgewiesenen Ergebnisse erfordern jedoch eine Modifikation der Untersuchungskategorien. So wurden von den Probeläufen acht Initiativen von „registrierten Organisationen“ und acht von „nicht-registrierten Organisationen“ angestoßen. Weitere fünf Probeläufe wurden von einer Akteursgruppe initiiert, die eingangs nicht als Organisationen in Betracht gezogen wurden, den MdEP.

Hinter den 15 anvisierten Initiativen steht in einem Fall eine „registrierte Organisation“, in fünf Fällen „nicht-registrierte Organisationen“ und in zwei Fällen MdEP. Hinter den „nicht-registrierten Organisationen“ verborgen sich in zwei Fällen Bürgerausschüsse, das heißt die Initiativen sind ursprünglich von einzelnen Bürgern angestoßen worden, die inzwischen aber im Hinblick auf die Erfordernisse einer formellen Registrierung einer EBI eine gewisse organisatorische Infrastruktur geschaffen haben. Es erschien nicht mehr sinnvoll, eine gesonderte Kategorie „Bürger“ in Tabelle 2 auszuweisen, obwohl der Zwang zur Organisation zu einem gewissen Grad durch die EBI-Verordnung erzeugt wird. Als zweite

41 Vgl. *Bruno Kaufmann*, The European Citizens' Initiative Handbook. Your Guide to the World's First Transnational Direct Democratic Tool. Produced in Cooperation with IRI (Initiative and Referendum Institute Europe), Green European Foundation, Brüssel 2010, S. 63 ff.

42 Vgl. Foundation EurActiv PoliTech, Federating Stakeholders for European Citizens' Initiatives (ECI), <http://www.initiative.eu> (Abruf am 4. Februar 2012).

43 Auch bei den anderen Initiativen handelt es sich zum Teil um Koalitionen, die dann aber nur einen Akteurstyp umfassen.

44 Untersucht wurden die 15 Initiativen, die sich am 27. Januar 2012 auf der Internetseite <http://www.initiative.eu> registriert hatten. Dabei handelt es sich um ein Angebot der Foundation EurActiv PoliTech, das die Vernetzung von Akteuren erleichtern soll.

Tabelle 2: Probeläufe und potenzielle Initiativen nach Akteurstypen

Akteurstyp	Probeläufe	anvisierte Initiativen	Summe
Registrierte Organisationen	8	1	9
Nicht-registrierte Organisationen	8	5	13
Abgeordnete (MdEP)	5	2	7
Akteurskoalitionen	0	5	5
Nicht zuordenbar	0	2	2
Summe	21	15	36

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer Auszählung der bei *Bruno Kaufmann* aufgelisteten Probeläufe und der am 26. Januar 2012 auf www.initiative.eu annoncierten potenziellen Initiativen. Als Unterscheidungskriterium zwischen etablierten und neuen Akteuren wurde geprüft, ob die jeweilige Organisation im Transparenz-Register aufgeführt ist. Es wurde entweder der/die jeweilige/n Initiator/en geprüft oder, wenn diese/r nicht identifiziert werden konnte/n, wurden alle genannten Unterstützer geprüft.

neue Kategorie wurde jene der „Akteurskoalition“ eingeführt. Hierunter fallen potenzielle Initiativen, hinter denen mehrere Akteurstypen stehen, wobei an allen Koalitionen neue Akteure beteiligt sind. Konkret gibt es die Koalitionsformen „MdEP, registrierte und nicht-registrierte Organisationen“, „MdEP und nicht-registrierte Organisationen“ sowie „registrierte und nicht-registrierte Organisationen“.

Zusammenfassend kann also konstatiert werden, dass neue nicht auf EU-Ebene etablierte zivilgesellschaftliche Organisationen, die über einen schlechteren Zugang zu den klassischen Instrumenten des Lobbying⁴⁵ verfügen, sowohl während des Konsultationsverfahrens als auch während der Probeläufe und unter den derzeit anvisierten Initiativen ein gesteigertes Interesse an der EBI zeigen, das über jenes der in der EU-Politik etablierten zivilgesellschaftlichen Organisationen hinausgeht. Ferner zeichnet sich ab, dass sich zwar während des Konsultationsverfahrens (und das gilt für die Online-Konsultation wie für das „stakeholder hearing“) eine große Zahl von Bürgern mit der EBI auseinandergesetzt hat, die Durchführung von Initiativen aber kein Instrument für „die Bürger“ ist. Selbst in den zwei der 15 Fälle, in denen anvisierte Initiativen von Bürgern ohne organisatorische Rückbindung angestrebt werden, lässt sich eine Professionalisierung der Initiatoren erkennen. Aus diesem Grund stellt sich die weitergehende Frage, inwiefern es sich bei der EBI im Kern um ein Element partizipativer Demokratie für Unionsbürger handelt oder doch um eine neue Form der Repräsentation außerhalb der bestehenden Institutionen repräsentativer Demokratie.

Das Verhältnis von repräsentativer und partizipativer Demokratie muss auch mit Blick auf den zweiten Befund thematisiert werden, dass immerhin sieben von 36 untersuchten Probeläufen und potenziellen Initiativen von MdEP initiiert sind und an vier weiteren von Akteurskoalitionen angestrebten Initiativen MdEP beteiligt sind. Einerseits verfügt das Europäische Parlament über ein eigenes Recht, die Kommission zum Tätigwerden aufzufordern⁴⁶, andererseits sehen andere MdEP die EBI auch kritisch⁴⁷, da das Europäische Parla-

45 Vgl. *Jan Beyers*, a.a.O. (Fn. 19).

46 Vgl. Art. 225 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

47 Vgl. *Dominik Hierlemann / Anna Wolfahrt*, Europäische Bürgerinitiative: Neuerung mit Sprengkraft, Bertelsmann Stiftung, *spotlight europe*, Nr. 7, Gütersloh 2010.

ment die eigentliche Vertretung der Unionsbürger auf Unionsebene ist⁴⁸ und Sinn jeder Initiative auch ist, ein Interesse zu vertreten, das nicht ausreichend in den EU-Organen repräsentiert wird. In dieser Lesart ist eine EBI zwar primär eine Kritik an der Kommission, aber auch an Parlament und Rat. Hier stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von repräsentativer und partizipativer Demokratie nicht nur mit Blick auf die Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die mit Instrumenten partizipativer Demokratie „ihre Basis“ zu repräsentieren beanspruchen, sondern auch hinsichtlich der institutionellen Balance zwischen den EU-Organen. Haben die MdEP vielleicht die Hoffnung, durch die EBI die Legitimität und damit die Verhandlungsposition des Parlaments im Trilog zu stärken, insbesondere bei Gegenständen, die im Rat umstritten sind? Künftige Analysen dieser Zusammenhänge werden auch die Rolle politischer Parteien mit einzubeziehen haben, die in Einzelfällen bereits Interesse bekundet haben, Initiativen zu starten.

Aus den präsentierten Daten ist zuletzt ein weiteres Ergebnis hervorzuheben: die Zahl an angestrebten Initiativen, die von Koalitionen forciert werden. Damit deutet sich vielleicht ein genereller Trend an, dass Koalitionen aus etablierten und neuen Akteuren, gegebenenfalls unter Einschluss von MdEP, über den besten Kompetenzmix verfügen, eine Initiative erfolgreich durchzuführen. Während die etablierten Akteure in der Regel EU-weit vernetzt sind, verfügen die neuen über einen unmittelbaren Zugang zu ihrer Basis und im Falle der Einbeziehung von MdEP besteht nicht nur ein direkter Kontakt zu den EU-Organen, sondern ist auch der Brückenschlag zu einem möglichen späteren Gesetzgebungsverfahren bereits vollzogen.

4. Inklusion durch Europäisierung nationaler Zivilgesellschaft statt durch direkte Demokratie

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann bei aller gebotenen Vorsicht der EBI bescheinigt werden, dass sie das Potenzial zur Stärkung der Legitimität europäischer Politik durch die Steigerung der Inklusivität hat. Jedoch ist das Bild von der EBI als Bürgerbegehren dergestalt zu relativieren, dass diese Inklusion aller Wahrscheinlichkeit nach nicht durch die direkte Rückbindung der EU-Politik an den einzelnen Bürger geschehen wird, sondern durch die Erweiterung des Kreises der an der EU-Politik beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen, sei es unmittelbar oder innerhalb von Koalitionen mit etablierten Akteuren. In diesem Fall wird die EBI zu einer Europäisierung nationaler Zivilgesellschaften führen. Auch wenn dies nicht der große direktdemokratische Wurf ist, den sich der eine oder andere Befürworter der Europäischen Bürgerinitiative vielleicht erhofft (hat), ist diese ohne Frage ein Fortschritt, der die europäische Demokratie stärkt.

48 Vgl. Art. 10 Abs. 2 EUV.