

Die aktuelle Reform als letzte Chance zur Rettung der Europäischen Bürgerinitiative?

Carmen Gerstenmeyer und Julian Plottka*

Since 2012, EU citizens can use the European Citizens' Initiative (ECI) to invite the European Commission to propose a legal act on matters, where they consider EU regulation necessary. Considerable practical problems in the ECI process, both for organisers and supporters, make a reform necessary in order to render the instrument more citizen-friendly. In April 2017, the Commission started the reform, which shall be concluded by the end of 2018. Against this backdrop, the article reviews the state of art of research on the ECI and presents an overview of the procedure before analysing data on the instrument's use by citizens. Finally, selected reform elements are discussed with regard to their potential contribution to further democratise the EU.

Die Europäische Union (EU) demokratischer zu machen und sie ihren BürgerInnen näherzubringen,¹ war eines der erklärten Ziele des Konvents zur Zukunft Europas (Verfassungskonvent).² Zu diesem Zweck wurde die Europäische Bürgerinitiative (EBI) in den Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) eingefügt und nach dessen Scheitern durch den Vertrag von Lissabon in Art. 11 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) geschaffen. So können seit dem Wirksamwerden³ der Umsetzungsrechtsakte am 1. April 2012 mindestens 1 Million UnionsbürgerInnen aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten⁴ die Europäische Kommission zum Vorschlag eines Rechtsakts in einem Bereich auffordern, in dem sie eine europäische Regelung für sinnvoll erachten. Eine erfolgreiche EBI setzt die Kommission jedoch nicht automatisch unter Handlungszwang.

Der Startschuss der ersten Initiativen fiel 2012 in eine Hochphase der Finanz-, Staatsschulden- und Wirtschaftskrise in der Eurozone,⁵ sodass das neu geschaffene Instrument auf der politischen Ebene noch weniger Beachtung fand, als diesem Nischenthema ohnehin nur zuteilgeworden wäre. Lediglich ein kleiner Kreis aus politischen FörderInnen der direkten und partizipativen Demokratie, BefürworterInnen einer Vertiefung der europä-

* Carmen Gerstenmeyer, European Affairs Manager, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Brüssel.
Julian Plottka, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin.

Der Beitrag geht aus dem Forschungsprojekt „The European Added Value of the European Citizens' Initiative“ im Auftrag des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments hervor. Vgl. Carmen Gerstenmeyer/Julia Klein/Julian Plottka/Amelie Tittel: Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Research Paper, in: Christian Salm (Hrsg.): The added value of the European Citizens' Initiative (ECI), and its revision, Brüssel 2018, S. 21ff.

1 Maximilian Conrad/Annette Knaut/Katrin Böttger (Hrsg.): Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative, Baden-Baden 2016.

2 Laeken Declaration on the Future of the European Union, in: Europäischer Rat: Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001, Dok. SN 300/1/01 REV 1, S. 19ff.

3 Die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative (EBI-Verordnung) ist am 1. April 2011 in Kraft getreten, gab der EU und ihren Mitgliedstaaten aber ein Jahr Zeit für die weitere sekundärrechtliche Umsetzung, sodass die in ihr enthaltenen Rechte der UnionsbürgerInnen erst am 1. April 2012 wirksam wurden. Vgl. Art. 12 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 65 vom 11. März 2011, S. 1ff.

4 Für eine detaillierte Darstellung des Verfahrens siehe den übernächsten Abschnitt.

5 Richard Steinberg: Chronologie deutscher Europapolitik, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 489ff, hier S. 506ff.

ischen Integration und OrganisatorInnen von Initiativen thematisierte die sich schnell abzeichnenden Probleme bei der praktischen Umsetzung des EBI-Verfahrens. Zwar wurden insbesondere für Probleme hinsichtlich der Implementierung der Online-Sammelsoftware und der Übersetzung von Initiativen pragmatische Lösungen durch die Europäische Kommission respektive den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) gefunden, jedoch die Verordnung bisher nicht überarbeitet. Auch in der Wissenschaft fand die EBI nur verhaltene Resonanz, wie der erste Abschnitt dieses Beitrags darlegt.

Die Frage nach der Stärkung der europäischen Demokratie wurde bereits im Fünf-Präsidenten-Bericht zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion⁶ wieder thematisiert. Sie nahm auf der politischen Agenda der EU jedoch aufgrund der Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten nur einen nachrangigen Platz gegenüber anderen Reformbereichen ein. Mit dem von der Europäischen Kommission angestoßenen Weißbuchprozess⁷ über die Zukunft der EU im März 2017 gewann aber auch dieses Thema wieder an Prominenz. So wies der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, in seiner Rede zur Lage der Union im September 2017 nachdrücklich auf „[e]ine Union des demokratischen Wandels“ als eine von zehn Prioritäten seiner Präsidentschaft hin. In der Debatte geht es jedoch nicht allein darum, wie die Union jenseits der Verträge fortentwickelt werden kann,⁸ sondern es stellt sich auch die Frage nach den Möglichkeiten innerhalb des geltenden primärrechtlichen Rahmens.⁹ Hier bietet es sich an, neben Spielräumen für neue institutionelle Fortschritte die Umsetzung der Innovationen des Vertrags von Lissabon und ihre Potenziale zur Verbesserung europäischer Demokratie zu evaluieren.

In diesem Sinne kommen die im April 2017 initiierte Überarbeitung der EBI-Verordnung¹⁰ sowie der zweite Bericht zu ihrer Nutzung, den die Europäische Kommission im März 2018 vorlegte,¹¹ genau zur rechten Zeit. Nach sechs Jahren praktischer Erfahrung mit inzwischen 68 angestoßenen, aber nur vier erfolgreichen Initiativen ist eine Evaluierung des Verfahrens geboten. Maßstab dafür sollten die zuvor genannten ursprünglich mit der EBI verbundenen Ziele sein. Angesichts der Tatsache, dass die populistische Instrumentalisierung des Narrativs einer Kluft zwischen den BürgerInnen und EU-Organen durch europaskeptische Kräfte¹² eine wachsende Resonanz in den Medien und politischen Debatten findet, ist es wichtiger denn je, nicht nur institutionelle Probleme zu beheben, sondern auch den Mehrwert der Reformen für die BürgerInnen darzulegen. Nur in den Bereichen, in denen die EU durch Reformen zu schnelleren und/oder besseren politischen Entschei-

6 Jean-Claude Juncker/Donald Tusk/Jeroen Dijsselbloem/Mario Draghi/Martin Schulz: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, ohne Ort 2015.

7 Otto Schmuck: Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas – integrationspolitische Einordnung und Reaktionen, in: *integration* 4/2017, S. 276ff.

8 Europäisches Parlament: Mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union. Entschließung vom 16. Februar 2017 (2014/2248(INI)), P8_TA(2017)0048.

9 Europäisches Parlament: Verbesserung der Arbeitsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon. Entschließung vom 16. Februar 2017 (2014/2249(INI)), P8_TA(2017)0049.

10 Vgl. Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative. Ausschuss für konstitutionelle Fragen. Berichterstatter György Schöpflin, PE618.206v 01-00; Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative, COM(2017) 482.

11 Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative, COM(2018)157.

12 Julia Klein: Europapopulismus – ein genuines Phänomen im europäischen Krisenkontext, in: *integration* 4/2016, S. 283ff.

dungen kommt und die Demokratie weiter gestärkt wird, sind Änderungen am Institu-

nensystem der EU sinnvoll.

Der vorliegende Beitrag kann unter diesen beiden Gesichtspunkten keine vollständige Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit der EBI leisten.¹³ Jedoch greift er schlaglichtartig die Bereiche mit dem größten Reformbedarf heraus und illustriert, wie im Zuge der Überarbeitung der EBI-Verordnung europäische Demokratie gestärkt werden könnte. Dazu wird zuerst ein Überblick über den Stand der Forschung gegeben, die sich bisher schwerpunktmäßig mit dem möglichen Einfluss der EBI auf das politische System der EU befasst hat. Anschließend werden zum besseren Verständnis der späteren Reformdiskussion kurz das EBI-Verfahren und seine Entstehung dargestellt. Bevor jedoch diese Diskussion für vier ausgewählte Defizite im EBI-Verfahren geführt wird, gibt der dritte Abschnitt des Beitrags einen kurSORischen Überblick über die bisherige Nutzung der EBI und kontrastiert diese Empirie mit den zuvor diskutierten Forschungshypothesen. Aus der Reformdiskussion werden als wichtige Aspekte der zeitliche Ablauf des EBI-Verfahrens, der Datenumfang von Unterstützungsbekundungen, das Mindestalter zur Beteiligung an einer EBI und die bisher fehlende Rechtsfolge einer erfolgreichen Initiative herausgegriffen. Vor dem Hintergrund der jeweils bestehenden Probleme und der zu deren Behebung gemachten Vorschläge werden anschließend Empfehlungen gegeben, wie die EBI-Verordnung mit Ziel der Stärkung der EU-Demokratie überarbeitet werden sollte.

Ein Nischenthema in der politikwissenschaftlichen Debatte

Zwei Spezifika prägen gegenwärtig den Forschungsstand zur EBI, die ein Nischenthema innerhalb der europäischen Integrationsforschung darstellen. Zum einen ist aufgrund der geringen Zahl von nur 68 bei der Kommission eingereichten Registrierungsanträgen¹⁴ und lediglich vier erfolgreichen Initiativen die empirische Basis sehr dünn und ermöglicht kaum generalisierbare Aussagen. In der Literatur werden hauptsächlich Forschungshypothesen formuliert, die weiterer Überprüfung bedürfen. Zum anderen befinden sich viele StakeholderInnen unter den AutorInnen, welche entweder selbst in eine EBI eingebunden waren bzw. sind oder sich für die Stärkung direktdemokratischer Instrumente und neuer Formen politischer Partizipation auf EU-Ebene engagieren.

Vor diesem Hintergrund gliedert sich der politikwissenschaftliche Forschungsstand zur EBI in vier Themenbereiche: Studien, die einem möglichen Einfluss der EBI auf das politische System und deren Politiken gewidmet sind; empirische Untersuchungen, welche die OrganisatorInnen der Initiativen betrachten; Analysen des Charakters der EBI, die diese – zum Teil aus rechtswissenschaftlicher Perspektive – mit direktdemokratischen Instrumenten auf anderen Ebenen des EU-Systems vergleichen; und Empfehlungen zur Ausgestaltung des EBI-Verfahrens. Zu letzteren Arbeiten zählt auch eine Reihe von Studien aus anderen Disziplinen mit rechtswissenschaftlich-technischem Fokus, die sich beispielsweise mit der Implementierung der Online-Sammelsoftware und mit Verstößen gegen geltende Datenschutzbestimmungen befassen.

Die dem Thema „Einfluss auf das politische System“ zuzuordnenden Arbeiten greifen oftmals als Arbeitshypothese das Ziel auf, mit dem die Mitglieder des Europäischen Kon-

13 Vgl. dazu Gerstenmeyer/Klein/Plottka/Tittel: Study on the European Added Value, 2018.

14 Siehe Abbildungen 2 und 3.

vents die EBI geschaffen haben: die demokratische Legitimation der EU zu stärken und eine zwischen den EU-Institutionen und UnionsbürgerInnen bestehende bzw. wahrgenommene Distanz zu überbrücken.

Grundlegend ist hier zuerst die Frage, ob die EBI Einfluss auf das institutionelle Gleichgewicht der Union hat. Dies war zu Beginn der Forschung über die EBI umstritten: Während einige AutorInnen von einer Wirkung auf die Rollen der EU-Organe im europäischen Rechtsetzungsverfahren, insbesondere einer Schwächung des Initiativmonopols der Kommission, ausgingen,¹⁵ erwarteten andere keinerlei Wirkung auf das Gemeinschaftsverfahren und keine Stärkung europäischer Output-Legitimation.¹⁶ Eine Ursache für die letztere Annahme, die anhand bisheriger Erfahrungen als bestätigt anzusehen ist, ist die fehlende direkte Rechtsfolge erfolgreicher Initiativen.¹⁷

Als ein weiterer Weg zur Stärkung der EU-Demokratie wird der Beitrag der EBI zur Entstehung europäischer Öffentlichkeit untersucht. Den Arbeiten liegen dabei unterschiedliche Konzeptionen von Öffentlichkeit zugrunde, die sich vom Ideal einer homogenen europaweiten Öffentlichkeit¹⁸ über die Entstehung grenzüberschreitender, themenspezifischer, segmentierter Öffentlichkeiten infolge einer EBI erstrecken.¹⁹ Die Diskussion verbleibt mit Ausnahme einiger Fallstudien zu einzelnen Initiativen²⁰ auf der theoretischen Ebene,²¹ sodass sich insgesamt noch keine Bestätigung oder Widerlegung der Öffentlichkeitsthese andeutet.

Darüber hinaus wird thematisiert, ob die EBI zur Steigerung gesellschaftlicher Partizipation an europäischer Politik geeignet ist. Mit Blick auf OrganisatorInnen und UnterzeichnerInnen einer EBI wird diskutiert, ob sich durch diese Form der Beteiligung der angesprochene Graben zwischen UnionsbürgerInnen und EU-Organen verkleinern lässt. Eine Studie zur Wirkung von Wissen über die EBI auf das Bild, das BürgerInnen von der EU haben, und ihre Bereitschaft zur Nutzung des Instruments weist aber nur einen minimalen Effekt nach.²²

Besonders intensiv wird dagegen die Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft durch die EBI diskutiert. So wird die Hypothese der Entstehung neuer zivilgesellschaftlicher Akteure als Nebenfolge einer EBI formuliert, also die Institutionalisierung eines Bürgerausschusses in Form einer transnationalen Organisation nach Ende der Initiative. Es wird fer-

¹⁵ Jean-Luc Sauron: The European Citizens' Initiative: not such a good idea?, Foundation Robert Schuman: European Issue Nr. 192, 31.1.2011.

¹⁶ Nikos Vogiatzis: Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method?, in: European Journal of Legal Studies 1/2013, S. 91ff.

¹⁷ Piotr Maciej Kaczyński: The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission, Centre for European Policy Studies: CEPS Commentary. Thinking of Europe, 8.1.2010.

¹⁸ Maximilian Conrad: The ECI's contribution to the Emergence of a European Public Sphere, in: Conrad/Knaut/Böttger: Bridging the Gap?, 2016, S. 64ff.; Jo Leinen: Die Europäische Bürgerinitiative – Ein wichtiger Schritt in Richtung europäische Öffentlichkeit, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 4/2012, S. 28ff.

¹⁹ Annette Knaut: Rethinking the Imaginary of the Public Sphere: Transnational Discursive Spaces and the ECI, in: Conrad/Knaut/Böttger: Bridging the Gap?, 2016, S. 47ff.

²⁰ Yannick Polchow: ECIs in Social Media: Transnational Discursive Spaces in the Making?, in: Conrad/Knaut/Böttger: Bridging the Gap?, 2016, S. 128ff.

²¹ Louis Bouza Garcia: Anticipating the Attitudes of European Civil Society Organisations to the European Citizens' Initiative (ECI): Which Public Sphere may it Promote?, College of Europe: Bruges Political Papers 24/2012, S. 23ff.

²² Sergiu Gherghina/Adriana Groh: A poor sales pitch? The European citizens' initiative and attitudes toward the EU in Germany and the UK, in: European Politics and Society 3/2016, S. 373ff.

ner vermutet, dass sich zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich zuvor nicht mit EU-Politik befasst haben, durch Unterstützung oder Organisation einer EBI langfristig häufiger auf europäischer Ebene politisch engagieren.²³ Hier wird zudem darauf verwiesen, dass die EBI gerade „neuen“ europapolitischen Akteuren dient, da etablierte Brüsseler Akteure über andere, kostengünstigere Instrumente der Interessenvertretung verfügen.²⁴ Anfänglich wurde auch die Nutzung der EBI durch politische Parteien auf nationaler und europäischer Ebene erwartet,²⁵ was angesichts der bisherigen Initiativen aber als überholt angesehen werden kann. Weiterhin werden klassische Argumente aus der Forschung zu Interessengruppen und politischer Partizipation aufgegriffen, die von einer Verbesserung der Rechtsetzung durch die erweiterte Bürgerbeteiligung ausgehen, da der Unionsgesetzgeber über mehr Sachexpertise und Informationen zu gesellschaftlichen Interessen verfügt. Alle aufgezeigten Mechanismen werden als Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft und damit auch der demokratischen Qualität europäischer Entscheidungsprozesse angesehen.

In der Frage nach der Stärkung europäischer Zivilgesellschaft durch die EBI sind die ersten beiden Themengebiete der EBI-Forschung eng miteinander verknüpft. Studien zu juristischen Personen, die Initiativen unterstützen, präsentieren unterschiedliche Typologien. Conrad und Steingrimsdóttir schlagen eine Typologie von Initiativen vor, die zwischen „citizen-driven“, „organisation-supported“ und „organisation-driven“ Initiativen unterscheidet. Ein Überblick erfolgreicher und gescheiterter Initiativen lässt vermuten, dass die Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Organisationen eine Erfolgsbedingung ist.²⁶ Bouza García und Greenwood gehen dagegen von den Akteuren hinter den Initiativen aus und unterscheiden zwischen europäischen und nationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen, unbekannten oder neuen Organisationen sowie EntscheidungsträgerInnen als FörderInnen von Initiativen.²⁷

Der kurze Überblick über den Forschungsstand zur EBI macht deutlich, dass bisher nur wenige belastbare empirische Ergebnisse vorliegen. Bisher können nur einige frühe Hypothesen zur Wirkung auf das politische System der EU als widerlegt gelten. Die meisten Thesen bedürfen jedoch einer weiteren empirischen Überprüfung. Ob diese jedoch möglich sein wird, hängt maßgeblich von der Nutzung des Instruments in den nächsten Jahren und damit indirekt auch von den Ergebnissen der laufenden Reform ab.

Ein komplexes Verfahren in fünf Schritten

Die EBI wurde beim Europäischen Konvent 2002/2003 von einer Gruppe um den Vertreter des Deutschen Bundestages, Jürgen Meyer (SPD), vorgeschlagen und in den Entwurf des Verfassungsvertrags integriert. Als Art. I-47 Abs. 4 zum Grundsatz der partizipativen

23 Louis Bouza García/Justin Greenwood: What is a successful ECI?, in: Conrad/Knaut/Böttger: Bridging the Gap?, 2016, S. 149ff.

24 Justin Greenwood: The European Citizens' Initiative and EU Civil Society, in: Perspectives on European Politics and Society 3/2012, S. 235ff.

25 Rudolf Hrbek: Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, in: *integration* 1/2012, S. 35ff.; Rudolf Hrbek: National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative, in: Perspectives on European Politics and Society 3/2012, S. 370ff.

26 Maximilian Conrad/Freyja Steingrimsdóttir: A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012–2015, in: Conrad/Knaut/Böttger: Bridging the Gap?, 2016, S. 112ff.

27 Luis Bouza García/Justin Greenwood: The European Citizens' Initiative: A new sphere of EU politics?, in: Interest Groups & Advocacy 3/2014, S. 246ff.

Demokratie sollte sie Einzug in das europäische Primärrecht erhalten.²⁸ Wenngleich die Frage nach direkter Demokratie in der EU bereits zuvor Gegenstand von Diskussionen war,²⁹ beschränkte sich die direkte Einbeziehung von BürgerInnen und VertreterInnen der Zivilgesellschaft auf Instrumente der partizipativen Governance.³⁰ Dies änderte sich mit der EBI, die einen Kompromiss zwischen VerfechterInnen und GegnerInnen direkter Demokratie im Konvent darstellte. Erstere sahen das Instrument für mehr europäische Bürgerbeteiligung als Beginn der Etablierung direkter Demokratie auf EU-Ebene an, wohingegen AnhängerInnen der repräsentativen Demokratie der Auslegung Meyers folgten und die EBI als Erweiterung des existierenden Petitionsrechts deuteten.³¹ Beide Auslegungen zielen auf eine Demokratisierung der EU sowie auf die Annäherung zwischen EU-Organen und europäischen BürgerInnen ab, die der Konvent anstrebe.³²

Abbildung 1: Schematische Darstellung des derzeitigen EBI-Verfahrens



Quelle: Eigene Darstellung.

Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags am französischen und niederländischen Referendum 2005³³ wurde der EBI-Artikel zu Art. 11 Abs. 4 EUV und trat am 1. Dezember 2009 in Kraft.³⁴ Nach einer Aufforderung durch das Europäische Parlament vom Mai 2009, die EBI zügig sekundärrechtlich auszustalten, legte die Kommission nach einem Konsultationsverfahren im März 2010 einen Vorschlag für eine entsprechende Verordnung vor.³⁵

28 Vertrag über eine Verfassung für Europa, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004, S. 35.

29 Mathias Jopp/Saskia Matl: Der Europäische Verfassungsvertrag als Höhepunkt im Prozess der Konstitutionalisierung der EU – eine Einführung, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 15ff.

30 Beate Kohler-Koch/Christine Quittkat: Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt/New York 2011.

31 Jürgen Meyer: Amendment Form. Suggestion for Amendment of Article: I-46, part I, title VI (CONV 724/03).

32 Laeken Declaration, 2001.

33 Wolf J. Schünemann: In Vielfalt verneint. Referenden in und über Europa von Maastricht bis Brexit, Wiesbaden 2017, S. 96ff., 106ff.

34 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Fassung des Vertrags von Lissabon, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 1ff.

35 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative. KOM (2010) 119.

Über diesen wurde im Dezember desselben Jahres im Trilogverfahren eine Einigung erzielt.³⁶ Die endgültige EBI-Verordnung trat am 1. April 2011 in Kraft und musste anschließend von EU-Kommission und den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, bevor sie ein Jahr später wirksam wurde.

Basierend auf dieser Verordnung ist das EBI-Verfahren in fünf konsekutive Schritte unterteilt (siehe Abbildung 1):³⁷ (1) Zuerst müssen OrganisatorInnen einen Bürgerausschuss bilden, dem sieben UnionsbürgerInnen aus mindestens sieben verschiedenen EU-Mitgliedstaaten angehören.

(2) Danach muss eine Registrierung der EBI erfolgen, woraufhin die Kommission binnen zwei Monaten über deren Zulässigkeit entscheidet. Zu beachten ist, dass der Gegenstand einer Initiative nur Politikbereiche betreffen kann, in denen die Kommission das Initiativrecht für einen Sekundärrechtsakt besitzt. Die EBI darf nicht gegen die Werte der Union nach Art. 2 EUV verstossen und nicht missbräuchlich, unseriös oder schikanös sein.

(3) Nach der Registrierung einer EBI haben die OrganisatorInnen zwölf Monate Zeit, die notwendige Anzahl von mindestens 1 Million Unterstützerunterschriften online und/oder auf Papier zu sammeln. Hierbei müssen zusätzlich in mindestens einem Viertel aller EU-Mitgliedstaaten (derzeit sieben) Quoren für UnterzeichnerInnen erfüllt werden, um eine transeuropäische Repräsentativität zu gewährleisten.³⁸ Wird bei einer digitalen Sammlung nicht die auf einem Kommissionsserver installierte kostenlose Software verwendet, muss das stattdessen verwendete Programm oder die auf einem anderen Server eingerichtete Kommissionssoftware vorher von der zuständigen nationalen Behörde hinsichtlich der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben zertifiziert werden. In Deutschland erfolgt dies durch das Bonner Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

(4) Nach zwölf Monaten bzw. erfolgreicher Sammlung der notwendigen Unterstützungsbeeskundungen folgt innerhalb von drei Monaten die Prüfung der Unterschriften durch eine nationale Verwaltungsbehörde. Dabei können die Mitgliedstaaten entscheiden, ob alle Unterschriften oder nur eine repräsentative Stichprobe überprüft wird. In Deutschland untersucht das Bundesverwaltungsamt eine Stichprobe und bescheinigt den OrganisatorInnen die Anzahl gesammelter Stimmen.

(5) Eine EBI gilt als erfolgreich, wenn die Summe der als echt zertifizierten Unterstützerunterschriften beide o.g. quantitativen Kriterien erfüllt. Anschließend können OrganisatorInnen ihre EBI der Kommission vorlegen, diese wird im amtlichen EBI-Register³⁹ aufgeführt und eine dreimonatige Prüfphase der Initiative beginnt. In dieser Zeit haben die OrganisatorInnen Gelegenheit, bei einem Treffen mit KommissionsvertreterInnen sowie bei einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament⁴⁰ das Ziel ihrer Bürgerinitiative

³⁶ Katrin Böttger/Julian Plottka: The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints, in: Conrad/Knaut/Böttger: Bridging the Gap?, 2016, S. 16ff., hier S. 20.

³⁷ Für eine detailliertere Darstellung des Verfahrens sowie Kontroversen vor Annahme der Verordnung siehe ebenda, S. 18ff.

³⁸ Die Anzahl der notwendigen Unterstützerunterschriften ist proportional zur Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments eines jeweiligen Mitgliedslandes. Sie berechnet sich durch eine Multiplikation mit 750 und reicht derzeit von 4.500 bis zu 72.000 notwendigen Unterschriften.

³⁹ Europäische Kommission: Die europäische Bürgerinitiative, amtliches Register, erfolgreiche Initiativen, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful> (letzter Zugriff: 11.1.2018).

⁴⁰ Die Anhörung von EBI-OrganisatorInnen soll die öffentliche Debatte über die Themen der jeweiligen EBI anregen. OrganisatorIn ist der jeweils thematisch zuständige Ausschuss im Europäischen Parlament, der Petitionsausschuss ist automatisch assoziiert.

im Austausch mit ExpertInnen näher zu erläutern. Nach spätestens drei Monaten folgt eine formelle Antwort der Kommission mit der Erläuterung, ob und welche Maßnahmen als Reaktion auf die EBI vorgeschlagen werden und welche Gründe für eine solche positive oder negative Entscheidung vorliegen. Gemäß der EBI-Verordnung ist die Kommission nicht zum Vorschlag eines Rechtsaktes verpflichtet, wenn sie dies als nicht notwendig erachtet und ausreichend begründet. Sie kann stattdessen andere Maßnahmen ergreifen oder auch untätig bleiben.⁴¹ Legt die Kommission hingegen einen Gesetzesvorschlag vor, schließt sich das Rechtsetzungsverfahren gemäß den Vertragsbestimmungen an.

Insbesondere aufgrund des letzten Charakteristiums wird die EBI den Instrumenten partizipativer Governance auf EU-Ebene (weitere sind Konsultationen, Stakeholder-Meetings und Anhörungen im Europäischen Parlament) zugerechnet. Ihr fehlt jedoch eine direkte Rechtsfolge, wie sie die meisten Instrumente der direkten Demokratie auslösen. Entsprechend wird an dieser Stelle auf einen Vergleich des EBI-Verfahrens mit anderen Instrumenten direkter Demokratie verzichtet, da dies zwar für die Diskussion technischer Verfahrensdetails wertvoll sein kann, aber wenig zur Analyse der Rolle der EBI im politischen System der EU beitragen kann.

Vereinzelte Lichtblicke beim Negativtrend der EBI-Nutzerzahlen

Die in der Diskussion des Forschungsstandes zur EBI aufgestellte These einer geringen empirischen Basis wird eindeutig durch die Zahlen in Abbildung 2 belegt. So wurden in der Zeit vom 1. April 2012 bis 1. April 2018 zwar 68 Registrierungsanträge von InitiatorInnen einer EBI gestellt, jedoch waren bisher nur 4 Initiativen erfolgreich und haben dementsprechend alle fünf Schritte des Verfahrens durchlaufen. Einer der Hauptgründe für die geringe Zahl erfolgreicher Initiativen zeigt sich ebenfalls in Abbildung 2: Insgesamt 23 Initiativen erhielten nicht die notwendige Zahl an Unterstützungsbekundungen. Zwar ist fehlende Unterstützung nicht per se als Indikator für Defizite im Verfahren zu interpretieren, sondern kann genauso Ausdruck der politischen Präferenzen der UnionsbürgerInnen sein – wenn sie eine europäische Regelung des jeweiligen Themas für nicht notwendig halten –, dennoch deutet die hohe Zahl von fast 50 Prozent nicht erfolgreicher und fast 30 Prozent zurückgezogener Initiativen eher auf Verfahrensdefizite hin.⁴² Insbesondere für zurückgezogene Initiativen ist anzunehmen, dass neben einer mangelnden Aussicht auf Erfolg auch organisatorische Schwierigkeiten die InitiatorInnen dazu bewogen haben, den Prozess abzubrechen. Sachlich untermauert wird die Annahme durch die Beiträge von PraktikerInnen zur Konsultation im laufenden Reformverfahren,⁴³ die konkrete administrative, organisatorische und technische Probleme benennen, welche im Abschnitt zur aktuellen Reform exemplarisch näher beleuchtet werden. Selbst die Europäische Kommission identifi-

41 Hierzu zählen beispielsweise eine eingehende Untersuchung im Form eines Berichts (EBI „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“), eine wissenschaftliche Konferenz (EBI „Stop Vivisection“) oder die Förderung eines strukturierten Dialoges zwischen Interessenträgern (EBI „Right2Water“).

42 Die Prozentzahlen sind auf die Zahl von 48 registrierten Initiativen und nicht auf die Zahl von 68 Registrierungsanträgen bezogen.

43 Europäische Kommission: Zusammenfassender Bericht über die Konsultation der Interessengruppen zur Europäischen Bürgerinitiative, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/SG_2017_Synopsis_Report_de.pdf (letzter Zugriff: 1.4.2018).

zierte in ihrem jüngst vorgelegten Bericht zur Nutzung der EBI das komplexe Verfahren als Grund für die geringe Zahl erfolgreicher Initiativen.⁴⁴

Abbildung 2: Anzahl der Initiativen von 2012 bis 2018

Status	Anzahl
Laufende Initiativen	7
Zurückgezogene Initiativen	14
Initiativen mit zu wenig Unterstützung	23
Abgelehnte Registrierungsanträge	20
Erfolgreiche Initiativen	4
Summe	68

Der Unterschied zu den Zahlen der Kommission ergibt sich daraus, dass zwei nachträglich vom Gerichtshof der EU für nichtig erklärte Ablehnungen hier nicht als zurückgewiesene Anträge gezählt werden. Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative, COM(2018)157, S. 3.

Quelle: Eigene Auswertung des EBI-Registers mit Stand 1. April 2018.

Bei der zeitlichen Verteilung der Initiativen seit 2012 zeigen sich dagegen Ansätze zu zwei positiven Trends (siehe Abbildung 3). Zum einen könnte das Jahr 2017 eine Trendwende bei der Anzahl von Registrierungsanträgen markieren. Diese sanken kontinuierlich von 23 im Jahr 2012 bis auf 3 im Jahr 2016, bevor sie 2017 wieder anstiegen. Selbst wenn die hohen Zahlen 2012 und 2013 aufgrund von Sondereffekten damit erklärt werden, dass die EBI als neues Instrument auf europäischer Ebene ein überdurchschnittliches Interesse erregte und es Nachhohlbedarf⁴⁵ bei der Registrierung gab, so muss für die folgenden drei Jahre ein kontinuierlich sinkendes Interesse konstatiert werden. Dies ist einerseits mit den bereits angesprochenen Problemen im Verfahren selbst zu erklären, andererseits aber auch mit der Tatsache, dass selbst erfolgreiche Initiativen nicht zwingend und wenn überhaupt oft mit erheblicher zeitlicher Verzögerung politische Folgen haben. Im Fall der Initiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ („Right2Water“), die 2012 registriert und deren Verfahren mit der Mitteilung zu den Folgemaßnahmen 2014 abgeschlossen wurde,⁴⁶ hat die Kommission im Februar 2018 – fast sechs Jahre nach der Registrierung – einen Vorschlag zur Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie angenommen. An diesen schließt sich nun das ordentliche Gesetzgebungsverfahren an, das mit einer Durchschnittsdauer von rund 20 Monaten voraussichtlich erst im Jahr 2020 abgeschlossen sein wird. Angesichts des achtjährigen Zeitraums vom Beginn der EBI bis zu einer möglichen Verabschiedung der überarbeiten-

44 Europäische Kommission: Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011, 2018, S. 2.

45 Initiativen, die bereits zuvor geplant worden waren, aber erst ab dem 1. April 2012 registriert werden konnten.

46 Europäische Kommission: Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative „Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!“, COM(2014) 177.

teten Trinkwasserrichtlinie erklärt sich, warum viele Organisationen auf andere, effektivere Formen der Interessenvertretung zurückgreifen.⁴⁷

Allerdings gibt auch der erneute Anstieg auf 9 Anträge im Jahr 2017 nur Grund zu relativem Optimismus, dass sich die EBI als Instrument der Bürgerbeteiligung langsam etabliert. Ein Vergleich mit der Nutzung von Instrumenten direkter Demokratie auf kommunaler und regionaler Ebene am Beispiel Deutschlands zeigt, wie selten die EBI genutzt wird. So gab es in Deutschland im Zeitraum von 1956 bis 2015 insgesamt 6.958 direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene, von denen mehr als 50 Prozent nach 2003 stattfanden. 5.788 wurden von BürgerInnen initiiert und 1.170 von kommunalen Parlamenten.⁴⁸ Für das Bundesland Bayern, in dem mehr als 40 Prozent aller seit 1995 durchgeführten Verfahren stattgefunden haben, zeigt sich für den Vergleichszeitraum 2012 bis 2017 ein Mindestwert von 101 Bürgerbegehren und ein Höchstwert von 139 Verfahren pro Jahr. Der Durchschnitt lag bei 124 Verfahren jährlich.⁴⁹

Abbildung 3: Anzahl der Registrierungsanträge und Registrierungen von 2012 bis 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Summe
Anzahl der Registrierungsanträge	23	16	9	6	3	9	2	68
Anzahl der registrierten Initiativen	16	9	5	6	3	8	1	48
Anzahl der zurückgewiesenen Anträge	7	7	4	0	0	1	1	20

Eine Initiative wird für das Jahr gezählt, in dem die Entscheidung der Kommission bezüglich des Registrierungsantrags veröffentlicht wurde. Der Unterschied zu den Zahlen der Kommission ergibt sich daraus, dass zwei nachträglich vom Gerichtshof der EU für nichtig erklärte Ablehnungen hier nicht als zurückgewiesene Anträge gezählt werden. Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative, COM(2018)157, S. 3.

Quelle: Eigene Auswertung des EBI-Registers mit Stand 1. April 2018.

Auch auf regionaler Ebene liegt die Zahl der direktdemokratischen Verfahren in Deutschland, wo bisher in sieben Bundesländern Verfahren stattgefunden haben, leicht über den Zahlen der EBI-Nutzung. Im Zeitraum 2001 bis 2015 fanden durchschnittlich 12 Verfahren im Jahr statt. Hinzu kommen Volkspetitionen, die in diesen Zahlen nicht enthalten sind und die das regionale Parlament auffordern, sich mit einem Thema zu befassen, was dem institutionellen Design der EBI am nächsten kommt. Bis Ende 2015 gab es bundesweit 61 solcher Petitionen.⁵⁰

⁴⁷ Zu anderen Formen der Interessenvertretung im Rahmen der partizipativen Governance auf EU-Ebene siehe: Kohler-Koch/Quittkat: Die Entzauberung partizipativer Demokratie, 2011.

⁴⁸ Mehr Demokratie!: bürgerbegehren bericht 2016, Berlin ohne Jahr, S. 7.

⁴⁹ Mehr Demokratie!: bericht bürgerbegehren in bayern 1995-2015, München 2015, S. 8; Mehr Demokratie! Bayern: Bürgerbegehrens-Datenbank, abrufbar unter: <https://bayern.mehr-demokratie.de/nc/buergerbegehren/buergerbegehrens-datenbank/> (letzter Zugriff: 1.4.2018).

⁵⁰ Mehr Demokratie!: ranking volksentscheidranking 2016, Berlin ohne Jahr, S. 6.

Auf Bundesebene sind gem. Art. 29 Grundgesetz direktdemokratische Verfahren nur im Falle einer Neugliederung der Bundesländer vorgesehen, sodass sich hier ein Vergleich mit der EBI nicht anbietet. Auch wenn aufgrund der Unterschiedlichkeit der Verfahren und der verschiedenen politischen Ebenen Vergleiche nur sehr begrenzt tragfähige Aussagen liefern, so geben die Zahlen zumindest eine grobe Orientierung für die Einordnung, wie oft das Instrument der EBI gebraucht wurde. 48 begonnene und 4 erfolgreiche Initiativen in sechs Jahren sind nicht der große Gewinn für die europäische Demokratie, den sich die BefürworterInnen ursprünglich von der EBI erhofft hatten. Entsprechend sind fast alle Akteure, die sich an der gegenwärtigen Reformdebatte beteiligen, der Auffassung, dass das Instrument unter den UnionsbürgerInnen bekannter gemacht werden muss und eine bessere Öffentlichkeitsarbeit dringend notwendig ist.

Der zweite vorsichtig positive Trend, der sich in Abbildung 3 zeigt, ist die rückläufige Zahl abgelehnter Registrierungsanträge. So wurden in den ersten drei Jahren der EBI 14 Initiativen nicht registriert. Hinzu kommt, dass die Kommission ursprünglich 2013 der Initiative „Minority Safepack“ und 2014 der Initiative „Stop TTIP“ die Registrierung verweigerte. In beiden Fällen erklärte der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) die Kommissionsentscheidungen aber für nichtig und beide Initiativen wurden 2017 schließlich registriert. Entsprechend werden diese in Abbildung 3 auch als solche gezählt.⁵¹ Allerdings wird die Registrierungspolitik der Kommission weiterhin als einer der zu reformierenden Aspekte des EBI-Verfahrens diskutiert. So hat der EuGH im Verfahren zu „Minority Safepack“ gerügt, dass die Ablehnungsgründe der Kommission in deren Mitteilung nicht transparent genug gemacht würden, um den InitiatorInnen einen Widerspruch gegen die Entscheidung bzw. den Gerichten eine Prüfung der Gründe zu ermöglichen. Im Verfahren zu „Stop TTIP“ hat der EuGH selbst den Anwendungsbereich der EBI präzisiert und so für mehr Klarheit bei der Registrierung gesorgt, indem er festgestellt hat, dass auch vorbereitende Rechtsakte Gegenstand einer EBI sein können. Auch die Kommission selbst sieht hier weiteren Reformbedarf und listet die Schwierigkeiten bei der Formulierung rechtlich zulässiger Initiativen als eines von drei zentralen Problemen des Verfahrens auf.⁵² In ihrem Vorschlag zur Reform der EBI-Verordnung sind nun die Möglichkeit zur teilweisen Registrierung einer Initiative und ein Verfahren vorgesehen, das OrganisatorInnen erlaubt, eine EBI im Zuge des Registrierungsverfahrens zu überarbeiten, wenn diese teilweise nicht unter das Initiativrecht der Kommission fällt.⁵³ Das Europäische Parlament drängt im aktuellen Berichtsentwurf darüber hinaus darauf, dass die Kommission zu einer vollständigen Begründung einer Ablehnung verpflichtet wird, die eine rechtliche Prüfung der genannten Gründe erlaubt.⁵⁴

Neben der erheblichen Anzahl zurückgewiesener Registrierungen weist auch die Art der Akteure, die hinter erfolgreichen Initiativen stehen, auf die erheblichen Schwierigkeiten für OrganisatorInnen hin. Die Typologie von Conrad und Steingrimsdóttir aufgreifend zeigt sich, dass zwei der vier bisher erfolgreichen Initiativen von Organisationen unterstützt und

⁵¹ EuGH: Urteil des Gerichts (Erste Kammer) vom 3. Februar 2017 (*Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack/Europäische Kommission*), ECLI:EU:T:2017:59; EuGH: Urteil des Gerichts (Erste Kammer) vom 10. Mai 2017 (*Michael Efler u.a./Europäische Kommission*), ECLI:EU:T:2017:323.

⁵² Europäische Kommission: Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011, 2018, S. 2.

⁵³ Art. 6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung, 2017.

⁵⁴ Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts, 2017, S. 14.

zwei sogar von Organisationen initiiert worden sind. Keine von BürgerInnen ohne institutionelle Unterstützung gestartete Initiative hatte bisher Erfolg. Jedoch sind jeweils 70 Prozent der gescheiterten und zurückgezogenen Initiativen von BürgerInnen organisiert worden.⁵⁵ Dies deutet an, dass die Organisation einer EBI kein Unionsbürgerrecht im eigentlichen Sinne ist, sondern diese der Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Akteure bedarf. Was die zuvor angesprochene These der Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft durch die EBI untermauert, wird von anderen durchaus kritisch gesehen, weil die EBI de facto kein Instrument ist, mit dem sich einzelne BürgerInnen auf EU-Ebene Gehör oder gar Einfluss verschaffen können.

Neben der Möglichkeit zur Durchführung einer EBI ist aber die Unterstützung einer Initiative ein Recht, dessen sich UnionsbürgerInnen bedienen können. Auch für die Ausübung dieses Unionsbürgerrechtes ist – wie zuvor dargelegt – angenommen worden, dass dies die europäische Demokratie stärkt. Allerdings bieten auch hier die Zahlen ein ernüchterndes Bild bei Betrachtung der vier bisher erfolgreichen Initiativen, bei denen die UnterstützerInnen zumindest die Chance hatten, die durch die Initiative initiierte Politik zu verfolgen: Allein in Deutschland (2,2 Mio.) und Italien (1,4 Mio.) haben jeweils mehr als 1 Million BürgerInnen eine der vier erfolgreichen Initiativen unterstützt.⁵⁶ In nur sieben weiteren Mitgliedstaaten⁵⁷ haben mehr als 100.000 BürgerInnen eine dieser Initiativen unterstützt. Die absoluten Zahlen sind jedoch aufgrund der unterschiedlichen Einwohnerzahlen der Mitgliedstaaten nur bedingt aussagekräftig. Bei der Berechnung des Anteils der Bevölkerung, die rechnerisch eine der vier erfolgreichen Initiativen unterstützt hat, zeigt sich das folgende Ranking: Malta (6,3 Prozent), Luxemburg (3,2 Prozent), Deutschland (2,7 Prozent), Italien (2,4 Prozent) und Slowenien (2,1 Prozent). In sechs weiteren Staaten haben rechnerisch zwischen 1 und 2 Prozent der BürgerInnen eine Initiative unterstützt und in 16 Mitgliedstaaten lag die summierte Unterstützung für die vier Initiativen im Promille-Bereich.⁵⁸

Zwar gehören Belgien, Deutschland und Österreich in absoluten Zahlen sowie Deutschland und Luxemburg relativ gesehen zu den Ländern mit einer erhöhten Beteiligung an den vier erfolgreichen Initiativen, dennoch lässt sich angesichts der dargelegten Zahlen die infolge der EBI „Right2Water“ formulierte These, das Interesse an der EBI konzentriere sich wie im Falle des Spitzenkandidatenprozesses auf den deutschsprachigen Raum, nicht halten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass das Ausmaß der Beteiligung an einer der vier Initiativen themenabhängig ist. Für die Initiative „Right2Water“ ist in der Tat von einem Fokus im deutschsprachigen Raum auszugehen, da die Initiative von der deutschen Dienstleistungsgewerkschaft ver.di initiiert und forciert wurde. Die von der katholischen Kirche unterstützte Initiative „Einer von uns“, die sich gegen Abtreibungen richtete, könnte die Be-

⁵⁵ Eigene Auswertung des EBI-Registers auf Basis der von Conrad und Steingrimsdóttir vorgeschlagenen Typologie mit Stand Dezember 2017. Vgl. Conrad/Steingrimsdóttir: A Tool for European Citizens?, 2016, S. 112ff.

⁵⁶ Da es sich um eine Addition der zertifizierten Unterstützungsbekundungen handelt, konnten die Zahlen nicht um Mehrfachunterstützer bereinigt werden. Vgl. Europäische Kommission: Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011, 2018, S. 9.

⁵⁷ Belgien, Frankreich, Österreich, Polen, Rumänien, Spanien und Vereinigtes Königreich.

⁵⁸ Auch bei dieser Berechnung konnten Mehrfachunterzeichnungen nicht bereinigt werden und in Kroatien ist für keine der vier Initiativen eine Unterstützungsbekundung zertifiziert worden.

teiligung in stark vom Katholizismus geprägten Ländern wie Italien, Österreich und Polen erklären.

Bei den Themen der Initiativen, über deren Registrierung die Europäische Kommission bis Ende März 2018 eine Entscheidung gefällt hat, stechen quantitativ drei Themenbereiche heraus. Dies sind mit 18 Initiativen der Bereich Soziales, mit 15 Initiativen genuin europapolitische oder die Unionsbürgerschaft betreffende Themen sowie mit 14 Initiativen der Bereich Tier- und Umweltschutz.⁵⁹ Weitere Themenfelder, zu denen es Initiativen gab, sind Medien (6), Wirtschaftspolitik (4), Bildung (4), Transport (3), Rauchen und Cannabis (3) und Migrationspolitik (2).

Als Erklärungshypothese, warum gerade die drei zuerst genannten Themen mit 46⁶⁰ von 68 Initiativen ca. 68 Prozent ausmachen, die eine Registrierung beantragt haben, kann die Struktur der Zivilgesellschaft in diesen Bereichen dienen. So gibt es in allen drei Feldern sowohl europaweit organisierte Dachverbände als auch eine große Zahl von Graswurzelorganisationen, die sich mit den Themen befassen. Während in den Bereichen Soziales sowie Tier- und Umweltschutz der Organisationsgrad seit langem deutlich höher ist als im Bereich der genuin europapolitischen Themen, hat sich in den letzten Jahren gerade in diesem Bereich eine Vielzahl von Graswurzelorganisationen neu gegründet, die sich für die europäische Einigung einsetzen. Die von einem Frankfurter Ehepaar initiierte Bewegung „Pulse of Europe“, die in kurzer Zeit eine europaweite Ausdehnung erfuhr, ist nur das bekannteste Beispiel. Mithin gilt für alle drei Themenfelder, dass es sowohl Strukturen gibt, die eine grenzüberschreitende Vernetzung erleichtern, als auch Bewegungen und Organisationen, in denen sich BürgerInnen auf lokaler Ebene engagieren. Beide Voraussetzungen müssen für die Organisation einer Initiative gegeben sein. Das Beispiel der EBI „Einer von uns“ zeigt dies. Ohne allzu große Resonanz in den Massenmedien ist es der Initiative gelungen, die notwendige Zahl an Unterschriften zu sammeln, da sie mit der katholischen Kirche sowohl über grenzüberschreitende als auch lokale Strukturen verfügte. Ein Gegenbeispiel ist allerdings die Initiative „Right2Water“, die erst großen Erfolg hatte, nachdem sie durch einen Nachrichtenbeitrag im Politikmagazin „Monitor“ der ARD und einen Beitrag des Kabarettisten Erwin Pelzig, der zuerst im ZDF ausgestrahlt und dann über die Sozialen Medien viral verbreitet wurde, große Aufmerksamkeit erfuhr.

Insgesamt bedarf es weiterer Untersuchungen zu den Erfolgsbedingungen von Initiativen, die sowohl die organisatorischen Kapazitäten der InitiatorInnen als auch das jeweilige Thema berücksichtigen. In der aktuellen Debatte liegt der Fokus dagegen ganz auf Verfahrensfragen, seitdem der EWSA bereits im Juli 2016 in einer Initiativstellungnahme⁶¹ die Überarbeitung der EBI-Verordnung angeregt hatte. Dies wurde im Dezember 2016 vom Europäischen Parlament aufgegriffen, das György Schöpflin zum Berichterstatter für einen Initiativbericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen (AFCO) bestellte.

⁵⁹ Eigene Auswertung des EBI-Registers mit Stand 1. April 2018. Eine Initiative wurde sowohl zum Bereich „Tier- und Umweltschutz“ als auch „Soziales“ gezählt, da sie Kinder- und Tierrechte zum Gegenstand hat.

⁶⁰ Die zwei Themenbereichen zugeordnete Initiative wurde bei der Addition nicht doppelt gezählt.

⁶¹ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Die Europäische Bürgerinitiative (Überarbeitung), 13. Juli 2016, Dok. SC/43-EESC- 2016-00889-00-01-AC-TRA.

Wie die EBI die europäische Demokratie weiter stärken könnte

Im Rahmen der jährlichen EBI-Tage des EWSA kündigte der Erste Vizepräsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, bereits im April 2017 eine Überprüfung der derzeit geltenden EBI-Verordnung an, noch bevor das Parlament seinen Initiativbericht beschließen konnte.⁶² Die beiden Kommissionsberichte zur Anwendung der Verordnung aus den Jahren 2015 und 2018 führen administrative, organisatorische, technische und politische Herausforderungen bei der Umsetzung der EBI-Verordnung an, welche nun korrigiert werden sollen. Dabei ist seit Inkrafttreten der EBI-Verordnung 2012 bereits eine Reihe nicht-legislativer Maßnahmen (v.a. die Online-Sammelsoftware, die Unterstützung für OrganisatorInnen und die Übersetzung von Initiativen in weitere Sprachen betreffend) umgesetzt worden. Für weitere Verbesserungen des Instruments ist eine Überarbeitung der Verordnung jedoch unausweichlich, die einerseits auf vereinfachte Verfahren für OrganisatorInnen und UnterstützerInnen abzielt und andererseits die allgemeine Bekanntheit des Instruments für mehr Demokratie und Bürgerbeteiligung steigert.

Zwischen März 2015 und März 2017 wurden mehrere Studien erarbeitet, die Schlussfolgerungen der EBI-Tage publiziert, die Sachverständigengruppe zur Europäischen Bürgerinitiative hat fünfmal getagt und der Europäische Ombudsman eine Initiativuntersuchung durchgeführt. Hieran schloss sich unmittelbar eine mehrstufige Konsultation von Interessengruppen in der Zeit von Mai bis August 2017 an, die aus einer Expertenkonsultation zum Fahrplan der Reform,⁶³ einer öffentlichen Konsultation⁶⁴ und Sitzungen mit nationalen Behörden sowie zwischen Kommissar Timmermans und relevanten Nichtregierungsorganisationen bestand. Allein zur öffentlichen Konsultation wurden über 5.000 Antworten eingereicht. Die Ergebnisse beider Konsultationsphasen mündeten in den Kommissionsvorschlag für eine überarbeitete EBI-Verordnung, der anlässlich der „State of the Union“-Rede von Kommissionspräsident Juncker im September 2017 als Teil des Demokratiepakets veröffentlicht wurde.⁶⁵ Auch wenn eine grundlegende Neuordnung des EBI-Verfahrens nicht vorgesehen ist, umfasst der Vorschlag dennoch signifikante Reformen, deren zentrale Elemente im Folgenden näher betrachtet werden. In einigen Bereichen wurden außerhalb des Rechtsetzungsverfahrens zudem erste Reformschritte unternommen: Hierunter fällt die Vergabe des Auftrags für eine unabhängige Online-Kooperationsplattform als Hilfestellung für EBI-OrganisatorInnen,⁶⁶ die 2018 eingerichtet wird und die 77 Prozent der KonsultationsteilnehmerInnen befürworteten.

Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren befassen sich im Frühjahr 2018 die Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen des Rates sowie der AFCO-Ausschuss mit dem Kommissi-

⁶² Europäische Kommission: Daily News 11.4.2017, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17-950_en.htm (letzter Zugriff: 22.12.2017).

⁶³ Europäische Kommission: Roadmap. Revision of the European Citizens' Initiative, Ares(2017)2537702.

⁶⁴ Europäische Kommission: Öffentliche Konsultation zur Europäischen Bürgerinitiative, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_de (letzter Zugriff: 22.12.2017); Europäische Kommission: Zusammenfassung der im Rahmen der offenen Konsultation zur Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative eingegangenen Beiträge, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/Factual_summary_de.pdf (letzter Zugriff: 22.12.2017).

⁶⁵ Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung, 2017.

⁶⁶ Europäische Kommission: Unterstützung für die Entwicklung und den Betrieb einer Kooperationsplattform für die Europäische Bürgerinitiative – Pilotprojekt 2018/S 015-030065. Bekanntmachung vergebener Aufträge. Ergebnisse des Vergabeverfahrens, in: Amtsblatt der EU, Nr. S 15 vom 23. Januar 2018, S. 1ff.

onsvorschlag. Eine Verabschiedung der Verordnung ist für Ende desselben Jahres und somit vor den Europawahlen im Frühjahr 2019 geplant, sodass die neue EBI-Verordnung voraussichtlich Anfang 2020 in Kraft treten kann.⁶⁷

Im Folgenden werden vier zentrale reformbedürftige Teile des EBI-Verfahrens daraufhin untersucht, inwiefern die diskutierten Änderungen einen Beitrag zur Stärkung der EU-Demokratie leisten könnten. Alle Elemente wurden auch von der Europäischen Kommission als wichtig identifiziert⁶⁸ und werden weithin problematisiert. Die Auswahl erfolgte mit Blick auf den potenziellen Beitrag der EBI zur weiteren Demokratisierung der EU. Die konkreten Defizite sind:

Erstens: Die vorgesehenen Fristen und damit der zeitliche Ablauf eines EBI-Verfahrens stehen in einem Zielkonflikt zwischen Nutzerfreundlichkeit und politischem Einfluss. Je länger die Fristen sind, desto nutzerfreundlicher ist dies für die OrganisatorInnen, weil der Zeitdruck in allen Phasen des Verfahrens sinkt. Damit verlängert sich jedoch das ohnehin bereits lange Verfahren weiter, was – wie zuvor diskutiert – der öffentlichen Aufmerksamkeit, die der Gegenstand einer laufenden EBI zu erregen vermag, und damit dem von einer Initiative ausgehenden politischen Druck abträglich ist.

Zweitens: Die persönlichen Daten, die UnterzeichnerInnen einer Initiative angeben müssen, unterscheiden sich derzeit insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit, eine persönliche Identifikationsnummer anzugeben. Neun Mitgliedstaaten fordern diese, während 18 Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – auf deren Angabe verzichten. Auch hier besteht ein Zielkonflikt: Im Sinne der Nutzerfreundlichkeit wäre der Umfang der anzugebenden Daten zu reduzieren und mit Blick auf die Gleichbehandlung von UnionsbürgerInnen in allen Mitgliedstaaten eine EU-weite Harmonisierung anzustreben. Wird die EBI jedoch als Nukleus direktdemokratischer Verfahren auf europäischer Ebene gesehen, die mittelfristig auch eine direkte Rechtsfolge und ggf. eine Entscheidungsbefugnis durch UnionsbürgerInnen beinhalten, so sind deutlich höhere Maßstäbe bei der Verifizierung der Unterstützungsbekundungen anzulegen als für den Fall, dass die EBI weiter nur eine konsultative Funktion haben soll. Hier steckt hinter einer verfahrenstechnischen Frage die Grundsatzdebatte – wie sie bereits im Europäischen Konvent geführt wurde –, welchem Zweck die EBI im politischen System der EU dient.

Drittens: Eng mit dieser Frage verbunden ist auch die Reform des notwendigen Mindestalters für die Organisation und Unterstützung einer EBI, das derzeit an das Recht zur Teilnahme an den Europawahlen gekoppelt ist. Dieses beträgt 18 Jahre – mit Ausnahme Österreichs, wo es 16 Jahre sind. Auch dies stellt eine Ungleichbehandlung der UnionsbürgerInnen dar.

Viertens: Aufgrund der bisher fehlenden Rechtsfolge einer EBI sind die Folgemaßnahmen, die sich an das Erfüllen aller notwendigen Quoren anschließen, von besonderer Bedeutung für den Beitrag der EBI zur Stärkung der EU-Demokratie. Allein über sie – und ggf. eine große öffentliche Resonanz – lässt sich politischer Druck auf die Europäische Kommission ausüben, um diese zum Handeln zu „zwingen“.

67 Bundesrat: Stenografischer Bericht 961. Sitzung. Berlin, Freitag, den 3. November 2017, Plenarprotokoll 961.

68 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung, 2017, S. 6.

Straffung des Zeitrahmes einer Bürgerinitiative?

Die EBI-Verordnung sieht feste Zeitrahmen für die meisten Schritte einer Bürgerinitiative vor. Diese sollen einen geregelten und zeitnahen Ablauf des Verfahrens sicherstellen sowie eine andauernde inhaltliche Relevanz des Gegenstands der EBI garantieren. Allerdings ist es selbst mit den gegenwärtigen Fristen kaum möglich, über die gesamte Dauer eines EBI-Verfahrens und eines sich ggf. anschließenden Rechtsetzungsverfahrens hinweg breite Aufmerksamkeit für den Gegenstand einer EBI zu generieren. OrganisatorInnen bewerten solche zeitlichen Begrenzungen überwiegend als hinderlich und empfinden sie als zu kurz, um eine EBI erfolgreich organisieren und durchführen zu können.

Ein zentraler Kritikpunkt betrifft das Startdatum sowie die Dauer der Unterschriftensammlung. Bisher begann der zwölfmonatige Sammelzeitraum automatisch unmittelbar nach der erfolgreichen Registrierung einer EBI. Dies führte jedoch zu Unsicherheiten über den genauen Starttermin, sodass EBI-OrganisatorInnen zu Beginn der Unterschriftensammlung oft noch nicht ausreichend auf eine transnationale Kampagne vorbereitet waren.⁶⁹ Zusätzlich mussten für die Sammlung von Online-Unterschriften, sofern diese nicht mit auf Kommissionsservern vorinstallierter Software erfolgte, die stattdessen verwendeten Programme und deren Implementierung auf einem Server binnen eines Monats zertifiziert werden. Aus finanziellen wie zeitlichen Gründen beantragten viele Bürgerausschüsse die Zertifizierung erst nach einer erfolgreichen Registrierung und einige nationale Behörden setzten letztere sogar voraus, sodass OrganisatorInnen wertvolle Vorbereitungs- und Sammelzeit verloren. Teilweise entschieden sich OrganisatorInnen daher bewusst für einen Rückzug ihrer Initiative, um diese zu einem späteren Zeitpunkt neu einzureichen.⁷⁰ Während die Vorschläge von zahlreichen EU-Institutionen und Interessengruppen mehrheitlich eine freie Wahl des Startzeitpunktes unterstrichen, plädierten andere StakeholderInnen für die Ausweitung des Sammelzeitraumes von 12 auf 18 Monate oder kombinierten beide Maßnahmen. Laut einer Umfrage der Kommission im Kontext der Verordnungsrevision unterstützen zwei Drittel der Befragten ebenfalls eine Überarbeitung des Zeitrahmens, wobei mehrheitlich die Ausweitung des Sammelzeitraums präferiert wurde.⁷¹ Der Kommissionsvorschlag für eine überarbeitete EBI-Verordnung greift schließlich die Variante der zwölfmonatigen Sammelfrist mit wählbarem Beginn auf. Allerdings ist der Startzeitpunkt einer EBI nur bedingt von den OrganisatorInnen frei zu wählen, sondern muss innerhalb von drei Monaten nach einer erfolgreichen Registrierung erfolgen.⁷² Der Berichterstatter des AFCO-Ausschusses schlägt in seinem Berichtsentwurf vor, den zeitlichen Spielraum auf sechs Monate zu erweitern.⁷³

Ein weiterer Aspekt der Reform betrifft die Einreichungsfrist für erfolgreiche Initiativen, für die es bisher keine Zeitvorgabe gibt. Sie soll mit dem jüngsten Kommissionsvorschlag

⁶⁹ Irmgard Anglmayer: Implementation of the European Citizens' Initiative: The experience of the first three years, European Parliamentary Research Service, Brüssel 2015, S. 22.

⁷⁰ Europäische Kommission: Commission Staff Working Document accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' Initiative, SWD(2017) 294, S. 37.

⁷¹ Europäische Kommission: Zusammenfassung der im Rahmen der offenen Konsultation eingegangenen Beiträge, 2017.

⁷² Art. 8 Abs. 1 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung, 2017.

⁷³ Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts, 2017, S. 15.

jedoch erstmals eingeführt werden und wird von 80 Prozent der befragten Organisationen in der öffentlichen EBI-Konsultation befürwortet.⁷⁴ Vorgesehen ist eine dreimonatige Vorlagefrist nach Erhalt der letzten Zertifizierung nationaler Unterstützungsbekundungen durch eine nationale Behörde. Dies soll eine fort dauernde inhaltlich-zeitliche Relevanz der EBI-Belange garantieren und beugt einer künstlichen Verlängerung des Verfahrens im Interesse aller Beteiligten vor.⁷⁵

Ebenfalls reformiert werden soll der Zeitplan für Folgemaßnahmen nach Einreichung einer erfolgreichen EBI. Bisher war die Kommission laut der EBI-Verordnung dazu verpflichtet, nach einer maximal dreimonatigen Prüfphase, in der ein Dialog mit OrganisatorInnen und deren öffentliche Anhörung im Europäischen Parlament stattfanden, eine formelle Antwort auf die Forderungen der EBI zu veröffentlichen. Dieser Prozess soll nun auf fünf Monate gestreckt werden. Ziel ist es, einerseits der Kommission mehr Zeit zur intensiven Prüfung der einzelnen Anliegen einer EBI zu gewähren, andererseits OrganisatorInnen mehr Raum für Dialog mit Kommission und Parlament zu geben. Gemäß dem Reformvorschlag beginnt die Prüfphase mit einem Treffen der OrganisatorInnen mit KommissionsvertreterInnen nach spätestens einem Monat. Hierauf folgt die öffentliche Anhörung im Europäischen Parlament spätestens drei Monate nach Einreichung der EBI. So stünden der Kommission im Anschluss zwei weitere Monate zur detaillierten Untersuchung der EBI und möglicher Folgemaßnahmen zur Verfügung, bevor die formelle Antwort spätestens fünf Monate nach Einreichung der EBI vorzulegen wäre.⁷⁶ Verglichen mit dem bisherigen Verfahren sollen diese zusätzlichen zwei Monate Zeit unter anderem die Anzahl der von OrganisatorInnen und EU-Organen oft als willkürlich empfundenen Ablehnungen reduzieren und durch einen intensiveren Dialog sowie eine strukturierte Ex-post-Evaluierung der EBI zu einem transparenteren Verfahren beitragen.⁷⁷

Wie bereits angedeutet sind mit Blick auf das Ziel der Stärkung europäischer Demokratie die Verlängerung des EBI-Verfahrens durch eine Wahlmöglichkeit beim Startzeitpunkt und eine Verlängerung der Frist für die Antwort der Kommission ambivalent zu beurteilen. Einerseits macht die Möglichkeit zur Festlegung des Starttermins die EBI zweifellos nutzerfreundlicher und die Verlängerung der Frist für die Kommissionsantwort erlaubt dieser eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Anliegen. Andererseits wird so das Problem, öffentliche Aufmerksamkeit für die Dauer des Verfahrens aufrechterhalten zu können, weiter verschärft. In diesem Sinne ist gerade die Schaffung einer Frist für die Vorlage einer Initiative bei der Kommission nach Sammlung der Unterschriften sinnvoll.

Gleichberechtigung bei der Unterstützung einer EBI schaffen

Die grundlegende Problematik ungleicher Anforderungen an die Unterstützungsbekundungen in den Mitgliedstaaten ist bereits dargelegt worden. Dabei haben höhere Anforderungen drei direkte Folgen: Sie stellen eine substanziale Hürde hinsichtlich der Bereitschaft von UnionsbürgerInnen dar, eine EBI zu unterzeichnen, die ihre persönlichen Daten

⁷⁴ Europäische Kommission: Zusammenfassung der im Rahmen der offenen Konsultation eingegangenen Beiträge, 2017.

⁷⁵ Art. 13 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung, 2017.

⁷⁶ Ebenda Art. 15.

⁷⁷ Ausschuss der Regionen: Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Europäische Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 423 vom 17. Dezember 2015, S. 3f.

nicht preisgeben möchten oder unsicher sind, wofür diese von den OrganisatorInnen verwendet werden. Die Fehlerhäufigkeit bei Angaben steigt, da selbst unterstützungswillige BürgerInnen mehr Flüchtigkeitsfehler machen, was zu einem höheren Anteil ungültiger Unterschriften führt. Die Anforderungen an die OrganisatorInnen bezüglich der Datenverarbeitung steigen. So sind bei der Verwendung des Papierformulars in Annex III der EBI-Verordnung bei Erreichen der 1 Million Unterschriften mehr als 80.000 Blatt Papier zu archivieren, dies entspricht mindestens 138 Aktenordnern. Auch die Anforderungen an die elektronische Speicherung der Daten sind erheblich.⁷⁸ Somit stellen höhere Anforderungen bezüglich der Angabe von Daten sowohl auf Seiten der OrganisatorInnen als auch auf Seiten der UnterstützerInnen eine erhebliche Hürde dar. Dies gilt insbesondere für die von neun Mitgliedstaaten geforderte Angabe einer persönlichen Identifikationsnummer, die entsprechend einer Studie des Europäischen Datenschutzbeauftragten für die Verifikation der Unterstützungsbeurteilungen gar nicht notwendig ist.⁷⁹ Zudem führt dies dazu, dass den BürgerInnen einiger Mitgliedstaaten die Unterstützung einer EBI in bestimmten anderen Mitgliedstaaten verwehrt bleibt.⁸⁰ Die sichtbarste Ungleichbehandlung stellt jedoch die zwischen Österreich und den anderen Mitgliedstaaten bestehende unterschiedliche Altersgrenze zur Partizipation dar.

In der Reformdebatte herrscht Einigkeit, dass der Umfang der anzugebenden Daten begrenzt und die Anforderungen zwischen den Mitgliedstaaten harmonisiert werden sollen. Ferner muss der Ausschluss von UnionsbürgerInnen von ihrem Recht, eine EBI zu unterstützen, beseitigt werden, auch wenn es sich nur um Einzelfälle handelt.⁸¹ Der Vorschlag, das Mindestalter EU-weit auf 16 Jahre zu senken, findet ebenso weithin Unterstützung. Jenseits der Frage der Gleichbehandlung aller UnionsbürgerInnen wäre dies ein klares Beekenntnis zum Willen, die EU weiter zu demokratisieren und die politische Partizipation zu fördern.

In ihrem Reformvorschlag strebt die Kommission⁸² eine Harmonisierung der Datenanforderungen an, ohne jedoch die Notwendigkeit zur Angabe einer Identifikationsnummer in einigen Mitgliedstaaten abschaffen zu wollen. Um den Ausschluss einzelner UnionsbürgerInnen von ihrem Recht, eine EBI zu unterstützen, zu beenden, schlägt die Kommission vor, nur noch anhand der Staatsbürgerschaft der UnterzeichnerInnen zu unterscheiden, welcher Mitgliedstaat für die Verifizierung einer Unterstützungsbeurteilung zuständig ist. Dies würde auch in Drittstaaten lebenden UnionsbürgerInnen die Unterzeichnung einer EBI ermöglichen. Während der Kommissionsvorschlag hinter den diskutierten Vorschlägen zur Abschaffung der Notwendigkeit der Angabe von Identifikationsnummern und der

⁷⁸ Aufgrund der hohen Detailtiefe dieses technischen Problems wird hier jedoch auf eine weitere Diskussion dieses Aspektes verzichtet. Vgl. dazu Marta Ballesteros/Sara Fiorentini: Towards a revision of the European Citizens' Initiative? Study for the Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Petitions. Constitutional Affairs. Brüssel 2015, S. 20f.

⁷⁹ Europäischer Datenschutzbeauftragter: Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 323 vom 30. November 2010, S. 1ff.

⁸⁰ Robert Müller-Török: Die Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative – Eine Zwischenbeurteilung, in: Florian H. Setzen (Hrsg.): Europapolitische Kommunikation und Web 2.0 – Formen, Trends, Herausforderungen und Chancen, Stuttgart 2012, S. 23ff.

⁸¹ Europäischer Ombudsman: Letter from the European Ombudsman to the President of the European Commission containing suggestions for improvement of the European Citizens' Initiative procedure, SI/6/2017/KR.

⁸² Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung, 2017.

EU-weiten Harmonisierung zurückbleibt, greift die Kommission aber die europaweite Absenkung des Mindestalters auf 16 Jahre auf. Der Berichtsentwurf des Ausschusses für konstitutionelle Fragen unterstützt die Kommission in den genannten Punkten und schlägt keine Änderungen vor.⁸³

Alle genannten Vorschläge zielen darauf, das EBI-Verfahren zu vereinfachen, die Beteiligung zu erleichtern und damit die Partizipation an europäischer Politik zu stärken. Nur sind mit Ausnahme der Senkung des Mindestalters die angestrebten Reformen nicht so weitgehend wie eine Reihe der während des Konsultationsverfahrens und in der vorherigen Debatte unterbreiteten Vorschläge.

Durch Folgemaßnahmen den politischen Druck erhöhen

Wie im Abschnitt zum EBI-Verfahren schon kurz angeschnitten wurde, besteht der fünfte Schritt einer Bürgerinitiative aus vier Elementen: der Veröffentlichung der erfolgreichen EBI im Register, einem Empfang der OrganisatorInnen durch die Kommission, einer Anhörung zum Gegenstand der EBI im Europäischen Parlament, bei der die OrganisatorInnen die EBI präsentieren und die Kommission vertreten sein muss sowie einer Antwort der Kommission, in der sie darlegt, ob und ggf. wie sie gedenkt aktiv zu werden und dies begründet. Eine rechtliche Verpflichtung der Kommission, aktiv zu werden, besteht jedoch nicht.

Gerade dieses Fehlen einer automatischen Rechtsfolge wird von zahlreichen Akteuren kritisiert. Jedoch lässt sich die Kommission im Rahmen einer Änderung der EBI-Verordnung nur bedingt dazu verpflichten, aktiv zu werden. Zwar sieht der aktuelle Berichtsentwurf des AFCO-Ausschusses vor, dass die Kommission binnen zwölf Monaten nach Veröffentlichung einer erfolgreichen EBI im Register einen Rechtsaktentwurf vorlegen soll, allerdings stünde es ihr weiterhin frei, dies nicht zu tun, sie müsste es nur erneut begründen.⁸⁴ Für eine wirkliche Verpflichtung der Kommission wäre eine Überarbeitung des Art. 11 Abs. 4 EUV notwendig, die derzeit nicht zur Diskussion steht.

Stattdessen wird eine Reihe von Reformvorschlägen diskutiert, die darauf abzielen, die politische Verbindlichkeit erfolgreicher Initiativen und damit den Druck auf die Kommission zu erhöhen.⁸⁵ Daneben ist auch die Anhörung im Europäischen Parlament reformbedürftig. Neben Fragen zur Reisekostenerstattung für die OrganisatorInnen betrifft dies insbesondere die Struktur und die Ziele der Anhörung: So war insbesondere bei der ersten Anhörung der Initiative „Right2Water“ nicht klar, ob es sich um eine Expertenanhörung handelt, die auf die Bereitstellung von Sachexpertise zielt, oder ob die Kommission sich öffentlicher Kritik für ihre bisherige Politik im Bereich der Wassermarktliberalisierung stellen sollte.⁸⁶ Später sind die Anhörungen im Rahmen der Geschäftsordnungsaufnahme des Parlaments in Richtung des Modells Expertenanhörung weiterentwickelt worden. Da aber weiterhin unterschiedliche Erwartungen an die Anhörung gerichtet werden, ist eine grund-

83 Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts, 2017.

84 Ebenda, S. 17f.

85 Marta Ballesteros/Sara Fiorentini: European Citizens' Initiative – First lessons of implementation. Study for the Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Petitions. Constitutional Affairs, Brüssel 2014.

86 Julian Plottka: The First Public Hearing on an ECI: Unclear Aims and Confusing Debates, in: Carsten Berg/Janice Thomson (Hrsg.): An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative, Alfter 2014, S. 112ff.

sätzliche Klärung der Ziele notwendig, um Enttäuschungen bei den beteiligten Akteuren vorzubeugen.

Jenseits der Frage nach einer Reform der primärrechtlichen Grundlage der EBI besteht in der aktuellen Debatte weithin Konsens, dass die informelle Verbindlichkeit einer erfolgreichen Initiative gestärkt werden muss. Als einfachste Maßnahme wird gefordert, die Standards, die die Mitteilung der Kommission zu erfüllen hat, genauer zu definieren.⁸⁷ Ebenso wurde vorgeschlagen, eine Frist von zwölf Monaten einzuführen, innerhalb derer die Kommission die Umsetzung der EBI-Forderungen anstoßen muss, wenn sie eine solche anstrebt.⁸⁸ Der zuvor zitierte Vorschlag des Berichterstatters im AFCO-Ausschuss, die Kommission zur Vorlage eines Entwurfs binnen eines Jahres zu verpflichten, würde diesen Vorschlag umsetzen, das EBI-Verfahren deutlich straffen und erheblichen Verzögerungen vorbeugen, wie sie am Beispiel der EBI „Right2Water“ geschildert wurden. Auch die Einsetzung einer Expertengruppe, die die Kommission bezüglich der Umsetzung einer erfolgreichen Initiative berät, ist vorgeschlagen worden.⁸⁹ Dies würde eindeutig die konsultative Funktion des Instruments stärken und ihm eine weniger politisierte Rolle zuweisen. Dennoch wäre zu erwarten, dass das Thema einer EBI zumindest im Kreis der interessierten EntscheidungsträgerInnen und StakeholderInnen länger auf der politischen Agenda bleibt. Die gleiche Wirkung hätte es, dem Europäischen Parlament das Recht einzuräumen, von der Kommission ein Assessment des geltenden EU-Rechts mit Relevanz für eine erfolgreiche EBI zu fordern.⁹⁰

Die Rolle des Europäischen Parlaments bei den Folgemaßnahmen zu erfolgreichen Initiativen wird auch darüber hinaus diskutiert: So wird weiterhin gefordert, eine obligatorische Plenardebatte zum Gegenstand erfolgreicher Bürgerinitiativen einzuführen.⁹¹ Auch wurde vorgeschlagen, dem Parlament das Recht einzuräumen, die Kommission zum Handeln aufzufordern, wenn sie dies nicht von selbst tut.⁹² Allerdings würde ein solches Recht nicht über das aktuelle „Initiativrecht“ des Parlaments gem. Art. 225 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hinausgehen. Der Berichtsentwurf des AFCO-Ausschusses kombiniert diese beiden Vorschläge, indem er eine obligatorische Plenardebatte zwölf Monate nach Abschluss eines EBI-Verfahrens zur Überprüfung der Kommissionsaktivitäten vorschlägt, in der ggf. eine Resolution angenommen werden kann.⁹³ Auch wird darüber diskutiert, ob sich das Europäische Parlament mit gescheiterten Initiativen befassen sollte, die zwar nicht alle Quoren erfüllt, aber dennoch beträchtliche Unterstützung erhalten haben.⁹⁴ Dieser Vorschlag ist jedoch umstritten und es wäre konsequenter, über eine Reform der Quoren zu diskutieren, statt zwei „Klassen“ „erfolgreicher“ Initiativen einzuführen.

⁸⁷ The ECI Campaign: The European Citizens' Initiative and the Promise of Participatory Democracy. Report of a 16 June 2015 Conference by the ECI Campaign, ohne Ort 2015.

⁸⁸ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Die Europäische Bürgerinitiative (Überarbeitung), 13. Juli 2016, Dok. SC/43-EESC- 2016-00889-00-01-AC-TRA, S. 1.s.

⁸⁹ Ballesteros/Fiorentini: Towards a revision of the European Citizens' Initiative?, 2015, S. 40ff.

⁹⁰ Ebenda, S. 43.

⁹¹ Vgl. u.a. Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts, 2017, S. 6.

⁹² Ballesteros/Fiorentini: Towards a revision of the European Citizens' Initiative?, 2015, S. 40ff.

⁹³ Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts, 2017, S. 18.

⁹⁴ Bisher kann dies der Petitionsausschuss gem. Art. 218 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.

Auch hinsichtlich der Notwendigkeit zur Reform der öffentlichen Anhörung besteht weithin Einigkeit, dass das Ziel der Anhörung klar definiert und die Struktur entsprechend geändert werden muss. Grundsätzlich sind dabei zwei Modelle denkbar. Das eine orientiert sich an klassischen Expertenanhörungen, die der Bereitstellung von Sachexpertise dienen. Das andere zielt auf eine Politisierung der Debatte und müsste eine größere Öffentlichkeit jenseits der EntscheidungsträgerInnen in Parlament und Kommission adressieren. Unabhängig von der Entscheidung, welches Modell favorisiert wird, besteht Konsens, dass die bisherigen Anhörungen zu kurz waren und mehr Zeit für einen echten Dialog notwendig ist.⁹⁵ Mit Blick auf eine stärkere Politisierung der Debatte während der Anhörung wurde vorgeschlagen, neben den OrganisatorInnen der EBI weitere StakeholderInnen mit unterschiedlichen Positionen einzuladen.⁹⁶ Die vom Parlament im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie umgesetzten Änderungen bei den bisherigen Anhörungen deuten jedoch auf eine Entwicklung hin zu einer Expertenanhörung. Der Vorschlag, die Zuständigkeit nicht mehr dem jeweiligen Fachausschuss, sondern einem „neutralen“ Ausschuss wie dem Petitionsausschuss oder jenem für konstitutionelle Fragen zu übertragen, deutet hingegen in die entgegengesetzte Richtung.⁹⁷

Der vorgelegte Reformvorschlag⁹⁸ der Kommission sieht eine Verlängerung der Frist bis zur Vorlage der Kommissionsmitteilung von drei auf fünf Monate vor, um einen intensiveren Dialog zwischen den OrganisatorInnen und den EU-Institutionen zu ermöglichen. Eine Festlegung von Standards für die Mitteilung der Kommission ist dagegen nicht vorgesehen. Für die öffentliche Anhörung strebt die Kommission eine ausgeglichene Vertretung öffentlicher und privater Interessen an und will dazu stärker als bisher weitere EU-Institutionen und InteressenvertreterInnen beteiligen. Der im Ausschuss für konstitutionelle Fragen diskutierte Berichtsentwurf will darüber hinaus den Rat verpflichten, bei der Anhörung vertreten zu sein.⁹⁹ Auch sollen erfolgreiche Bürgerinitiativen unmittelbar nach Vorlage bei der Kommission sowie zuvor die Registrierung von Initiativen und später die Kommissionsmitteilung dem Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie dem Ausschuss der Regionen übermittelt werden.

Sowohl die Vorschläge des Europäischen Parlaments als auch die der Kommission zielen damit auf eine Intensivierung des Dialogs zwischen OrganisatorInnen und EU-Institutionen im Falle erfolgreicher Initiativen ab und würden möglicherweise einen Beitrag zur politischen Verbindlichkeit erfolgreicher Bürgerinitiativen leisten. Sie bleiben jedoch weit hinter den in der Reformdebatte gemachten Vorschlägen zurück. Dennoch deuten die stärkere Einbeziehung weiterer EU-Institutionen und eine ausgeglichene Vertretung betroffener Akteure in Richtung einer weiteren Politisierung der Debatte und nicht auf das Modell einer Expertenkonsultation.

⁹⁵ Europäisches Parlament: Europäische Bürgerinitiative. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. Oktober 2015 zur europäischen Bürgerinitiative (2014/2257(INI)), P8_TA(2015)0382, S. 8f.

⁹⁶ Ausschuss der Regionen: Stellungnahme, 2015, S. 29.

⁹⁷ The ECI Campaign: The European Citizens' Initiative and the Promise of Participatory Democracy, 2015.

⁹⁸ Art. 14 und 15 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung, 2017.

⁹⁹ Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts, 2017, S. 17.

Die letzte Chance zur Rettung der EBI

Sowohl der Überblick über die Forschung zur EBI als auch die statistischen Zahlen zur Nutzung dieses Instruments partizipativer Demokratie durch europäische BürgerInnen haben gezeigt, dass es auf der wissenschaftlichen und politischen Ebene ein Nischenthema ist. Dabei ist die geringe Zahl erfolgreicher Initiativen einer der Gründe für die zurückhaltende Beschäftigung der Integrationsforschung mit diesem Thema. Die meisten zur Rolle der EBI im politischen System der EU formulierten Arbeitshypothesen konnten bisher nicht ausreichend geprüft werden.

Entsprechend wird die aktuelle Debatte über die laufende Reform der Verordnung von PraktikerInnen dominiert, die über konkrete Erfahrungen mit der Durchführung einer EBI und den dabei auftretenden Problemen verfügen. Dass diese Schwierigkeiten – trotz der pragmatischen Lösung einiger Probleme durch die Kommission und den EWSA unterhalb der Schwelle einer Verordnungsrevision – den Erfolg des Unionsbürgerrechts stark beeinträchtigen, darauf weist die hohe Zahl nicht erfolgreicher und abgebrochener Initiativen hin. Angesichts von nur vier erfolgreichen Bürgerinitiativen in sechs Jahren kann die aktuelle Reform fast als letzte Chance zur Rettung des erst 2009 primärrechtlich geschaffenen Instruments gesehen werden. Dabei ist es gerade in diesen Zeiten eines zunehmenden Einflusses europaskeptischer Kräfte auf die politischen Debatten und auch die Politik wichtiger denn je zuvor, die europäische Demokratie zu stärken und die bestehende oder wahrgenommene Kluft zwischen den EU-Organen und den UnionsbürgerInnen zu verringern. Die EBI als für die europäische Ebene neuartiges Instrument der Bürgerbeteiligung birgt hierfür großes Potenzial.

Um dieses jedoch vollständig auszuschöpfen, muss es gelingen, die EBI im Zuge der aktuellen Reform nutzerfreundlicher zu gestalten. Dafür bestehen prinzipiell zwei Optionen: Die EBI kann einerseits zu einem weiteren Instrument der partizipativen Governance auf europäischer Ebene entwickelt werden, wie es schon viele gibt. Sie kann aber auch als ein Instrument zur weiteren Politisierung der EU gesehen und in diese Richtung entwickelt werden. Letzteres scheint der überzeugendere Weg zu sein, da die Kosten für die Durchführung einer EBI zu hoch sind, um sie lediglich als ein Konsultationsinstrument unter vielen zu nutzen.

Um die politische Relevanz der EBI zu stärken und ihr Potenzial zur weiteren Demokratisierung der Union besser zu nutzen, ist die EU-weite Senkung des Mindestalters auf 16 Jahre zur Beteiligung an einer EBI von großer symbolischer Bedeutung. Dabei geht es nicht allein um die Beseitigung einer Ungleichbehandlung von UnionsbürgerInnen, sondern Europa würde ein klares Signal für politische Partizipation setzen und wäre in der Frage der Beteiligung der Jugend an Entscheidungsprozessen einen Schritt weiter als viele der Mitgliedstaaten.

In der Frage der Fristen und der Dauer des EBI-Verfahrens gilt es eine Balance zwischen deren Verlängerung zur Erleichterung von Bürgerinitiativen und der Gefahr überlanger Verfahren zu finden, die der politischen Aufmerksamkeit jenseits interessierter Entscheiderkreise abträglich sind. In der Frage der für die Unterstützung einer EBI erforderlichen Daten besteht eine Notwendigkeit zur Abwägung bisher nicht: Solange der EBI eine direkte Rechtsfolge fehlt, sollten die Anforderungen so niedrig wie möglich sein, um politische

Partizipation zu erleichtern. Insbesondere sollte die Notwendigkeit zur Angabe einer Identifikationsnummer abgeschafft werden.

Bei der Reform der Folgemaßnahmen zu erfolgreichen Initiativen gehen Parlament und Kommission zwar in dieselbe richtige Richtung, jedoch bleibt der Kommissionsvorschlag weit hinter den Ideen im Berichtsentwurf des AFCO-Ausschusses zurück. Da sich aber sekundärrechtlich ohnehin keine direkte Rechtsfolge erfolgreicher Initiativen schaffen lässt, sollten die Vorschläge des Parlaments aufgegriffen und zusätzlich zum Kommissionsvorschlag die Verpflichtung der Kommission, aktiv zu werden, sowie die obligatorische Befassung des Parlamentsplenums mit den Aktivitäten der Kommission oder deren Ausbleiben zwölf Monate nach Ende des EBI-Verfahrens eingeführt werden.

Auch wenn noch nicht sicher ist, ob die Reform der EBI so innovativ ausfallen wird, wie es notwendig ist, so ist doch positiv zu vermerken, dass alle Verfahrensbeteiligten zumindest in dieselbe Richtung streben und die EBI bürgerfreundlicher gestalten wollen. Gehen das Europäische Parlament und der Rat der EU mit ihren Reformen jedoch nicht über die insgesamt zurückhaltenden Vorschläge der Europäischen Kommission hinaus, ist ange-sichts der bisherigen Nutzungsbilanz nicht klar, ob die EBI überhaupt noch eine zweite Chance zur Revision bekommt. Deshalb sollten Parlament und Rat den nötigen europäischen Mut zeigen und die EBI retten.