

Europäische Bürgerinitiative

Möglichkeiten und Grenzen einer restriktiven Bürgerbeteiligung

Direkte Demokratie, restriktive Bürgerbeteiligung, Input-Legitimation, Lobbyismus in der EU

Europäische Bürgerinitiative

Das Arbeitspapier zur Europäischen Bürgerinitiative orientieren sich am Aufsatz von Rudolf Hrbek¹ sowie der SWP Studie von Andreas Maurer /Stephan Vogel² und will einen Anstoß zur kritischen Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative innerhalb AG Europa in der Piratenpartei Deutschland geben.

Mit der Einführung der Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene – der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) und ihre Institutionalisierung im EUV-L³ Art. 11 Abs. (4) reagiert die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten auf den anhaltenden Vorwurf des vorhandenen Demokratiedefizits im Regierungssystem der Union. In Anlehnung an direktdemokratische Elemente in den Verfassungen einiger EU-Mitgliedstaaten soll die EBI, als direktdemokratisches Element die Bestimmungen der

repräsentativen Demokratie ergänzen. Dass die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie beruht ist in Art. 10 Abs. (1) des EUV-L festgelegt.

Gründe und Argumente die für die EBI sprechen sind bekannt und lauten im Wesentlichen:

- sie erhöht die Legitimation der politischen Entscheidungsfindung
- eine stärkere Partizipation sei ein geeignetes Mittel gegen die Politikverdrossenheit
- sie fördere die Identifikation der Bürger mit dem politischen System der Union
- sie unterstützt die Schaffung eines europäischen öffentlichen Raums, bedingt u.a. durch die erforderliche transnational geforderte Kommunikation

Ausgestaltung der EBI

Die wichtigsten Regelungen⁴ zur Durchführung einer EBI sind:

- **Anzahl Mitgliedstaaten** Die im Vertrag nicht bestimmte Anzahl der Mitgliedstaaten wird auf mindestens ein Viertel, gegenwärtig sieben, festgelegt;⁵
- **Quorum** Die Mindestzahl (Quorum) an Bürgern, die an eine Initiative unterstützen müssen, entspricht der Anzahl der Anzahl der im jeweiligen Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des EP, multipliziert mit 750.⁶
- **Mindestalter** Das Mindestalter für die Beteiligung an der Initiative entspricht

¹ Hrbek, R. Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem. Dieser Aufsatz erschien in der Vierteljahrszeitschrift des Instituts für Europäische Politik – integration 1/12, 35. Jahrgang / Februar 2012, S. 35-50

² Maurer, A. / Vogel S. Die Europäische Bürgerinitiative, Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen, SWP Studie Oktober 2009, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S28_mrr_vogel_ks.pdf

³ EUV-L – EU Vertrag in der Fassung von Lissabon

⁴ vgl. Hrbek, R. in Handlexikon der Europäischen Union, Bergmann [Hrsg.] S. 183

⁵ diskutiert wurden auch ein Drittel oder ein Fünftel

⁶ Die Zahl 750 entspricht der aktuellen Zahl der Mitglieder des EP

dem, welches zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum EP entspricht;

- **Bürgerausschuss** Für jede Initiative müssen die Organisatoren (Unionsbürger) einen sogenannten Bürgerausschuss bilden, dem mindestens sieben Personen angehören, die Einwohner von mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten sind. Die Organisatoren müssen einen Vertreter und einen Stellvertreter als sog. Kontaktperson benennen, die als Bindeglied zu den Organen der Union fungieren und im Namen des Bürgerausschusses sprechen und handeln;
- **Anmeldung bei der Kommission** Die Organisatoren müssen eine Initiative bei der Kommission anmelden, die innerhalb von zwei Monaten prüft, ob die Initiative nach den Bestimmungen des Vertrages zulässig ist. Danach wird die Initiative förmlich registriert;
- **Kontaktstelle** Die Kommission richtet eine Kontaktstelle (in jedem Mitgliedstaat) ein, die Informationen und Hilfe anbietet;
- **Registrierung** Nach erfolgter Registrierung werden die „Unterstützungsbekundungen“ (in Papierform und oder elektronisch) während eines Zeitraums von höchstens 12 Monaten gesammelt, die dann in jedem Mitgliedstaat daraufhin geprüft werden, ob die Unterstützer abstimmungsberechtigt waren, ob also

die Initiative im betreffenden Staat gültig ist;

- **Vorlage bei der Kommission** Eine erfolgreiche Initiative wird dann der Kommission vorgelegt, die innerhalb von drei Monaten in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zur Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen und die Gründe dafür darlegt;
- **Anhörung im EP** Im Fall einer erfolgreichen Initiative haben die Organisatoren die Möglichkeit, die Initiative im Rahmen einer Anhörung im EP vorzustellen.

Die kurze Übersicht über die Durchführungsbestimmungen der EBI zeigen, dass die Durchführung einer EBI nach einem strengregulierten und komplexen Verfahren erfolgen muss. Wie erfolgreich die EBI als direktdemokratisches Instrument sein wird, hängt davon ab, inwieweit die politischen Akteure die doch sehr restriktiven Rahmenbedingungen erfüllen können.

Möglichkeiten und Grenzen des neuen Instruments

Nachfolgend wird erörtert, ob die normativen Vorgaben, die an eine EBI gestellt werden, von den Initiatoren einer EBI erfüllt werden können.

Analysiert man die oben aufgeführten wichtigsten Regelungen zur Durchführung einer EBI so fällt auf, „dass nicht argumentiert wird, die Nutzung der neuen Initiative sei nötig oder auch nur geeignet, inhaltlich bessere Politik-Entscheidungen

herbeizuführen. Der Hinweis auf (eine) ‚output‘-Legitimität fehlt.⁷ Die normativen Vorgaben für die EBI haben mehr den Charakter, dass sie der ‚input‘-Legitimität dienen. Dies heißt, dass die Initiatoren einer EBI den beweisen müssen, dass sie die legitimiert sind, d.h. über ein Mandat verfügen die EBI durchzuführen. Die direkte Partizipation am politischen Prozess ist für eine EBI nur über den Nachweis eines Mandats möglich. Initiatoren von EBIs treten als weitere Akteure, neben den bereits etablierten Akteuren wie bspw. Interessenverbänden, politische Parteien und NGOs auf dem politischen Parkett der Union auf und wirken am Agenda-Setting mit. Die EBIs konkurrieren mit den etablierten politischen Akteuren um politischen Einfluss. Betrachtet man den vorgegebenen hohen Formalisierungsgrad zur Durchführung einer EBI, so kann dieser nicht als initiativfreundlich bezeichnet werden. So müssen die Initiatoren einer EBI sehr genau darauf achten, allen formalen Anforderungen korrekt zu entsprechen, da sonst die Gefahr der Nichtanerkennung zu groß ist. Es ist davon auszugehen, dass dies sehr aufwendig sein wird und eine hinreichend große Erfahrung und Organisationskompetenz von den Initiatoren abverlangt und voraussetzt. Nicht zu vernachlässigen ist die zu erwartende finanzielle Belastung. Es ist nicht zu erwarten, dass Bürgerinitiativen,

die nicht über eine geeignete europaweite Organisations- und Netzwerkinfrastruktur verfügen, sich mit ihren Initiativen durchsetzen können.

Etablierte politische Organisationen als Vetospieler

Es ist zu erwarten, dass die meisten EBI die Unterstützung etablierter politischer Organisationen (Parteien, NGOs, Verbände) benötigen. Dies birgt die Gefahr, dass sich die etablierten politischen Organisationen als Vetospieler gegenüber den Initiatoren einer EBI positionieren, als Gate-Keeper fungieren und so Einfluss auf die EBI nehmen können. Sucht die EBI die Zusammenarbeit mit etablierten politischen Organisationen, so muss sie folgende Fragen beantworten, warum sollen sich politische Akteure für eine EBI engagieren und warum sollen sie sich dem doch sehr restriktive Durchsetzungsverfahren der EBI unterwerfen. Das heißt zum einen, die etablierten Organisationen müssen davon überzeugen, dass die Ziele der EBI im direkten Zusammenhang mit der politischen Agenda der jeweiligen Organisation stehen. Zum anderen müssen sie die etablierten Organisationen dazu motivieren das EBI Durchsetzungsverfahren, als Alternative zu den bisher praktizierten Verfahren der Interessenvermittlung und Entscheidungsprozesse anzuwenden. Gelingt ihnen dies nicht, so ist damit zu rechnen, dass sie die Möglichkeit des

⁷ vgl. Hrbek, R. integration 1/2012, S. 44

Agenda-Setting und die Kommunikationshoheit verlieren. Als Vetospieler können die etablierten Akteure die Erfolgsaussichten einer EBI maßgeblich beeinflussen. Dies bedeutet auch, dass die im politischen Prozess dominierenden Akteure ein weiteres Instrument an die Hand bekommen, die Durchsetzung von politischen Initiativen zu steuern.

Gefahr der sozialen Selektion

Betrachtet man den zeitlichen Verlauf einer EBI von der Gründung des Bürgerausschusses bis zur Entscheidung der Kommission so vergehen mindestens eineinhalb Jahre. Erst dann würde das Gesetzgebungsverfahren, auf der Grundlage einer Kommissionsvorlage, mit beginnen. Hier stellt sich für die EBI die Herausforderung ihre transnationale Organisations- und Kommunikationsstrukturen über den Zeitraum von mindestens eineinhalb Jahren aufrechtzuerhalten. Berücksichtigt man, dass diese Strukturen in mindestens sieben Mitgliedstaaten aktiv sein müssen, so besteht das Risiko, dass die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen (Organisation, Berichte⁸, Budget – finanzielle Grundausstattung über die Laufzeit) über den erforderlichen

Zeitraum zur Umsetzung der EBI nur schwer sicherzustellen ist. Realisiert sich dieses Risikos, so kann dies dazu führen, dass die EBI zurückgezogen werden muss. Es besteht somit die Gefahr einer sozialen Selektion.

Schaffung eines europäischen öffentlichen Raums – transnationale Kommunikation

Wenn mittels der EBI die Entwicklung bzw. Schaffung eines europäischen öffentlichen Raums unterstützt werden soll, so ist ein Erfolgsfaktor für die EBI, Fähigkeit eine transnationalen Kommunikation zu realisieren. Die Umsetzung einer auf die Ziele der EBI ausgerichteten und nachhaltigen transnationalen Kommunikationsstrategie stellt somit einen Kernpunkt für die Initiatoren einer EBI dar. Gelingt es ihnen nicht die meinungsbildenden Medien, in ihrer Mehrheit, auf sich aufmerksam zu machen, so sind die Erfolgsaussichten der EBI geschwächt. Wie für die etablierten großen politischen Organisationen gilt auch für die meinungsbildenden Medien, dass sie, aus Sicht der EBI, als Vetospieler zu betrachten sind. Die besondere Situation der Initiatoren einer EBI ist, dass sie zum einen ein restriktives Durchsetzungsverfahren einhalten und zum anderen eine kohärente transnationale Kommunikationsstrategie (hier ist die Mehrsprachigkeit gefordert) aufbauen müssen. Dies lässt die Erfolgsaussichten der eigenständig agierenden EBI als sehr gering

⁸ Die EBI muss auch alle Informationen über jedwede Unterstützung und Finanzierung der gesamten Initiative der Kommission vorlegen. Jede finanzielle Unterstützung, die den Betrag von 500,00 EURO überschreitet muss angezeigt werden. Dieser Umfang entspricht dem in den Regelungen für politische Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung festgelegten Umfang. (vgl. Hrbek, R. integration 1/2012, S. 42ff)

erscheinen. Es ist nicht zu erwarten, dass eine EBI, unter den gegebenen Umständen, einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung und Weiterentwicklung eines öffentlichen Raums leisten kann.

Lobbyismus versus EBI

Partizipation von Interessensverbänden am politischen Meinungsbildungs- und wenn möglich am Entscheidungsprozess erfolgt über Lobbyismus. „Lobbyismus ist eine aus dem Englischen übernommene Bezeichnung (Lobbying) für eine Form der Interessenvertretung in Politik und Gesellschaft. Mittels Lobbyismus versuchen Interessengruppen (Lobbys), vor allem durch die Pflege persönlicher Verbindungen die Exekutive und die Legislative zu beeinflussen. Außerdem wirken sie auf die öffentliche Meinung durch Öffentlichkeitsarbeit ein. Dies geschieht vor allem mittels der Massenmedien.“⁹ Vergleicht man die Handlungsoptionen von Lobbying auf die Vorbereitung und Durchsetzung von politischen und wirtschaftlichen Interessen in der EU mit denen der EBI so ist festzustellen, dass die regulativen Rahmenbedingungen für die EBI deutlich strenger und enger gefasst sind. Auch wenn die EU Kommission infolge einer Transparenzoffensive 2008 den Aufbau eines freiwilligen Internetregisters für Lobbisten vorantreibt, so sollen sich die Lobbisten einem Verhaltenskodex unterwerfen, Firmen und Verbände sollen

ihre Einkünfte und Ausgaben durch Lobbyarbeit offenlegen, so besteht zwischen dem EP und der Kommission ein Unstimmigkeit darüber, über die Weiterentwicklung des freiwilligen Registers zu einem verpflichtenden Register.¹⁰ Auch wenn sich die Rahmenbedingungen für den Lobbyismus in der EU verschärfen, so ist zu erkennen, dass die Interessenvertreter der Verbände, Industrie, NGO und Zivilgesellschaft kein vergleichbar restriktives Durchsetzungsverfahren, wie es für die EBI gilt, einhalten müssen.

Fazit

Mit der EBI stellt die Union ihren Bürgern ein direktdemokratisches Instrument zur Verfügung, mit dem Ziel die Partizipation der Unionsbürger am politischen Gestaltungsprozess innerhalb der Union zu verbessern. Weiter soll durch dieses Element dem andauernden Vorwurf des Demokratiedefizits und der wahrgenommenen Politikverdrossenheit entgegengetreten werden. Auch wenn den normativen Gründen, die für die EBI sprechen zugestimmt wird, so ist festzuhalten, dass die Durchführungsbestimmungen als sehr restriktiv anzusehen sind. Auch der Hinweis von Hrbek, dass die EBI mehr den Charakter der ‚input‘ Legitimität hat und nicht der Legitimation des ‚outputs‘ dient, stellt die Erfolgsaussichten der EBI in Frage. Den Initiatoren einer EBI werden

⁹ <http://de.wikipedia.org/wiki/Lobbyismus>

¹⁰ vgl. Ungerer in Handlexikon der Europäischen Union, Bergmann [Hrsg.], Seite 293

mit den restriktiven Durchführungsbestimmungen sehr hohe Hürden in den Weg gestellt. So ist kaum zu erwarten, dass eine EBI ohne die massive Unterstützung etablierter politischer Akteure erfolgreich abgeschlossen werden kann. Als weiterer Akteur steht die EBI im Agenda-Setting, in Einzelfällen, in direkter Konkurrenz zu den etablierten politischen Akteuren. Es ist nicht zu erwarten, dass das hieraus resultierende Spannungsfeld, die Initiatoren der EBI, benötigen die Ressourcen der anderen Akteure, um ihre Agenda erfolgreich umzusetzen, von der EBI aufgelöst werden kann. Die etablierten politischen Akteure (Parteien, nationale und europäische Verbände, Industrieunternehmen, NGOs und Zivilgesellschaften) verfügen gegenüber einer EBI über ein faktisches Vetorecht. Mit ihrer Vetomacht entscheiden sie letztlich maßgeblich mit über den Erfolg einer Initiative. Hart formuliert zwingt die Union die Initiatoren einer EBI zur Zusammenarbeit mit den politischen Akteuren. Sie übt so „strukturell bedingte“ Gewalt auf die Initiatoren einer EBI aus. Wenn Hrbek das Neue und Innovative der Institution EBI nur darin sieht, „dass sie transnationale politische Kommunikation voraussetzt und anstößt [...]“¹¹ und so die Entwicklung eines öffentlichen europäischen Raums fördert, so bestätigt

sich die kritische Bewertung der Möglichkeiten und Grenzen der EBI¹².

¹¹ Hrbek, R. integration 1/2012 S. 49

¹² In der EBI Verordnung ist festgelegt, dass sie ab dem 1. April 2012 wirksam ist. Ab diesem Datum können Initiativen in den politischen Prozess eingebracht werden.