

Mehr direkte Demokratie auf europäischer Ebene wagen

Demokratie lebt von der Beteiligung der Bürger am Geschehen in Gesellschaft und Staat. Selbst ein repräsentatives System, wie es in Deutschland und der Europäischen Union (EU) zu finden ist, kann und sollte immer noch um Elemente der direkten Demokratie bereichert werden. Während diese Idee in Deutschland zumindest auf Länderebene durch Bürgerentscheide, Bürgerbegehren sowie Bürgerbefragungen schon teilweise realisiert wurde, war der europäischen Bevölkerung ein direkter Einfluss auf das Entscheidungsverfahren der Europäischen Union bisher kaum möglich. Mit der Institution der Europäischen Bürgerinitiative (EBI), die zuerst im gescheiterten Verfassungsvertrag der EU Erwähnung fand und dann glücklicherweise in den Vertrag von Lissabon übernommen wurde, wird erstmals ein bedeutsames direkt-demokratisches Instrument auf der europäischen Ebene geschaffen, das den Bürgern eine unmittelbare Teilnahme am europäischen Gesetzgebungsverfahren ermöglichen soll.

Aus demokratiethoretischer Sicht füllt die EBI eine Lücke im politischen System der EU in Bezug auf Bürgerpartizipation und Kontrolle der europäischen Politik. Diese ist vor allem durch die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU im Zuge der vergangenen Vertragsrevisionen entstanden. Zwar können die Bürger Europas schon seit 1979 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments in direkter Wahl entscheiden, doch leider werden diese Wahlen immer noch als zweitrangig wahrgenommen – eine Tatsache, die sich in den sinkenden Wahlbeteiligungen widerspiegelt – und sind meist stark von nationalen Themen geprägt. Zudem können die Bürger bei den Wahlen des Europäischen Parlaments nur eingeschränkt über eine politische Richtung entscheiden. Diese Gegebenheit ist zum einen der Vielfalt der Nationen und politischen Meinungen innerhalb einer Parteienfamilie geschuldet. Zum anderen erfordern die qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Parlament oftmals große Parteienkoalitionen, sodass Kompromisse im Gesetzgebungsverfahren häufig Vorrang vor klaren politischen Richtungsentscheidungen haben.

Die Schaffung der EBI birgt eine Vielzahl von Chancen für das politische System der EU und die europäische Idee an sich. Zunächst einmal verstärkt die unmittelbare Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren den Antrieb der Bürger, die mit Initiativ- und Exekutivrechten ausgestatteten EU-Organen stärker zu kontrollieren. Dies impliziert auch die Möglichkeit, das Wissen und Verständnis der Bürger für die europäische Politik zu erweitern. So könnte die Verbindung zwischen den europäischen Politikern und den Bürgern ebenso gestärkt werden – ein Faktum, das angesichts von Äußerungen der Bürger über „die dort in Brüssel“ dringend geboten erscheint. Die Legitimität der EU im Ganzen kann durch die EBI eine Stärkung erfahren. Eine weitere

Chance der EBI besteht darin, dass nun erstmals nicht nur Lobby- und Interessenverbände das Agenda-Setting der EU bestimmen können, sondern eben die Bürger aus den verschiedenen Mitgliedstaaten. Das kann den Pluralismus innerhalb der Union stärken, da auch Meinungen von Minderheiten stärker Berücksichtigung finden werden. Des Weiteren kann die EBI einen Beitrag zur Herausbildung von transnationalen Diskursen leisten und im besten Falle sogar die Gründung von europäischen Bewegungen oder Dachorganisationen flankieren, die bestimmte Interessen und Werte in Europa vertreten. Die Entwicklung eines europäischen Demos zu erwarten, erscheint allerdings illusorisch, da die EBI wohl vor allem von Minderheiten initiiert werden wird. Dennoch besteht die Chance, dass durch die Parallelität der Debatten und Berichterstattungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten über sich vollziehende Bürgerinitiativen ein Schritt in Richtung einer europäischen Öffentlichkeit getan werden kann.

Auf der anderen Seite sollte die Euphorie hinsichtlich der zu erwarteten Wirkung des neuen Instruments nicht zu hoch sein. Zum einen kann die EBI nicht die Haltung der Unionsbürger in ihrer Gesamtheit erfassen, sondern wird immer nur ein Abbild der Meinung von relativen Minderheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten liefern. Deshalb bleibt auch abzuwarten, ob die politische Aktivierung breiterer europäischer Bevölkerungsschichten mit Hilfe der EBI tatsächlich gelingt. Zum anderen ist eine hohe Beteiligung bei den Initiativen keinesfalls sicher, obwohl einige „Test-EBIs“ und auch europäische Petitionen der Vergangenheit kein Problem bei der Überschreitung der Millionengrenze hatten. Eine starke Beteiligung der Bürger an den EBIs ist aber Voraussetzung dafür, dass sich langfristige Lern- und Transnationalisierungseffekte im europäischen Raum einstellen. Eine weitere Gefährdung für eine hohe Partizipation und Nutzung der EBI durch die Bürger könnte sich ergeben, wenn konkrete Vorschläge einer Initiative nur punktuell und nicht in ihrer Gesamtheit umgesetzt oder von den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen gar ignoriert werden. Bisher sind Sanktionsmöglichkeiten der Initiatoren gegenüber den EU-Institutionen nicht vorgesehen.

Ob sich die EBI letztlich zu dem Instrument entwickelt, wie es sich die Urheber der Idee vorgestellt haben, hängt auch von der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens und der sich einspielenden Praxis in den ersten Jahren ab. Umso ermutigender ist es, dass der Vorschlag der Europäischen Kommission für die konkrete Ausgestaltung der EBI, der auf der Grundlage eines transparenten Konsultationsverfahrens mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen entstanden ist, gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Nutzung des neuen direktdemokratischen Instruments schafft. In zwei Kernpunkten (Mindestzahl der Mitgliedstaaten bzw. Bürger pro Land) legt der Vorschlag der Kommission die Hürden für eine Initiative nicht zu hoch an; dass Unterstützungsbekundungen für eine Initiative auch online gesammelt werden können, ist ein weiterer Schritt in Richtung Bürgerfreundlichkeit. Trotzdem wird es wohl am Verordnungsvorschlag im weiteren Beratungsverfahren noch Änderungen geben. Gerade das Europäische Parlament hat in seiner Stellungnahme zur EBI eine weitere Absenkung der Hürden für die Initiatoren, bspw. bei der Mindestzahl der Mit-

gliedstaaten, gefordert. Dessen ungeachtet ist schon jetzt erkennbar, dass sich die konkrete Ausgestaltung der EBI auf dem richtigen Weg befindet.

Obgleich sich viele Beteiligte skeptisch gegenüber der EBI äußern, bietet sie dennoch das Potential, das repräsentative System der Europäischen Union um ein direktdemokratisches Element zu bereichern, die Bürger stärker an den europäischen Entscheidungsverfahren zu beteiligen und ihnen so das europäische Projekt näher zu bringen. Wer sich der EBI und ihrer Wirkungsfähigkeit verschließt, ignoriert damit auch einen Teil der demokratischen Werte, auf die sich die europäische Idee traditionell stützt.

Dr. Stefan Ruppert ist Jurist und seit September 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages. Er ist ordentliches Mitglied im Innenausschuss und stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, Rechtsausschuss und Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. Seine Themenschwerpunkte umfassen Fragen des politischen Extremismus, Staatsrecht, Parteienrecht, Beamten- und Besoldungsrecht sowie Europäische Innen- und Justizpolitik.

Kontakt: stefan.ruppert@bundestag.de