

### Mehr Initiative für Europas Bürger

#### Einleitung

Die Europäische Bürgerinitiative wird reformiert. Das ist gut so. Bisher berichten Medien kaum über dieses junge Beteiligungsinstrument. Doch nur mit mehr Öffentlichkeit können einzelne Bürgerinitiativen in Brüssel eine Wirkung entfalten.

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist ein sehr junges Beteiligungsinstrument in der EU. Sie wurde eingeführt mit dem Vertrag von Lissabon, der die EU bekanntlich demokratischer, transparenter und effektiver machen sollte. Weltweit war sie das erste transnationale Instrument partizipativer Demokratie – und die Erwartungen in sie entsprechend groß. Heute, sechs Jahre nach ihrem offiziellen Beginn, sind viele der anfänglichen Enthusiasten ernüchtert. Viele Hoffnungen in das »Nachwuchsinstrument« partizipativer Demokratie blieben unerfüllt.

Doch jetzt tut sich was: Die Europäische Kommission hat einen Reformvorschlag vorgelegt, den das Europäische Parlament und viele zivilgesellschaftliche Organisationen seit längerem fordern. Die Reform soll das ganze Potenzial der EBI heben: Bürger sollen Themen einfacher auf die politische Agenda bringen können. Die Kommission will mehr öffentliche Debatten sehen und die EU und ihre Bürger sollen näher zusammenrücken. Kann das gelingen?

#### Jung, aber unsexy? Die Europäische Bürgerinitiative heute

Der Vertrag von Lissabon legt fest, dass eine Million europäische Bürger die Kommission auffordern können, »im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es ... eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.« Die Europäische Bürgerinitiative ist damit eine reine Agenda-Initiative. Die Möglichkeit, ein Thema überhaupt erst zum Thema zu machen. Damit ergänzt die EBI die Demokratiestruktur der EU, ist aber weit davon entfernt, ein machtvoll Instrument direkter Mitentscheidung zu sein.

Seit 2012 wurden mehr als 9 Millionen Unterschriften gesammelt, aber erst fünf Bürgerinitiativen haben die erforderliche eine Million Unterschriften erreicht. In Deutschland hat insbesondere die Initiative »Stop Glyphosat« Aufmerksamkeit erregt. Eine direkte Umsetzung in einen Rechtsakt steht nach wie vor aus. So ist es kein Wunder, dass die Akzeptanz dieses Instruments eher ab- als zugenommen hat.

Der technische Aufwand Unterschriften zu sammeln ist zu hoch, das Verfahren nicht nutzerfreundlich und dem Instrument fehlt es an europäischer Öffentlichkeit. Europäische Medien berichten ausführlicher über das EU-Demokratiedefizit als über konkrete Europäische Bürgerinitiativen. Damit ist das Öffentlichkeitsproblem der Bürgerinitiative auch eines der EU.

### **Was die Kommission will – und was nicht**

Findet keine Revision des Instruments statt – so sieht das selbst die Kommission – besteht das Risiko, dass immer weniger Bürger die Europäische Bürgerinitiative nutzen und sie schließlich obsolet wird. Sie muss also reformiert werden. Die Frage ist nur wie? Und wie sehr? Hier gehen die Vorstellungen von Kommission, Parlament und zivilgesellschaftlichen Organisationen auseinander.

Konsens zeichnet sich bei Fragen der einfacheren Nutzung des Instruments ab. Der Kommissionsvorschlag sieht zahlreiche bürokratische Erleichterungen vor. Datenschutzbestimmungen werden vereinfacht, den Initiatoren einzelner Initiativen wird größere Rechtssicherheit und Freiheit bei der Unterschriftensammlung gegeben. Hier tut sich etwas. Auch wird das Online-Sammelsystem verbessert sowie das Mindestalter für die Unterstützung von 18 auf 16 Jahre herabgesetzt.

Dissens gibt es dagegen in grundsätzlicheren Fragen. Nach wie vor sollen keine Bürgerinitiativen zugelassen werden, die EU-Vertragsänderungen fordern. Die Kommission will weiterhin über die Zulassung von Initiativen entscheiden – und bleibt damit in einer Doppelrolle von »judge und jury«. Ob und wie es zu einem Gesetzesvorschlag kommt, soll weiterhin voll in den Händen der Kommission bleiben.

In der Logik der Kommission, soll allein die bessere Handhabbarkeit der EBI zu mehr Initiativen, mehr Unterschriften und mehr Wirkung führen wird. Das kann durchaus der Fall sein. Offen bleibt jedoch, ob dadurch die langfristige Attraktivität des Instruments sowie die Partizipation von Bürgern erhöht werden können. Legitimität wird dem Instrument erst zugesprochen, wenn die Politik die Anliegen der Bürger ernst nimmt. Dazu gehört, dass Vorschläge ab und an umgesetzt werden, wenn vielleicht auch nur in Teilen. In der Praxis ist dies bisher nicht, oder nur sehr partiell, geschehen.

Die Kommission würde die Attraktivität der Europäischen Bürgerinitiative nach Ansicht vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen und auch mancher Parlamentarier erheblich steigern, wenn sie jeder erfolgreichen Bürgerinitiative automatisch einen Gesetzesvorschlag folgen ließe. Aber sie scheint mit ihrem »Nein« in dieser Frage festgelegt – und einen Angriff auf ihr gesetzgeberisches Initiativmonopol zu fürchten. Hier zeigen sich grundlegend unterschiedliche Erwartungshaltungen der Akteure: EBI-Initiatoren verlangen gesetzgeberischen Output, die Kommission will nichts am derzeitigen Mechanismus ändern. Dieser Konflikt ist schwer zu lösen.

## **Mehr Öffentlichkeit: Das Europäische Parlament muss aktiv werden**

Wie kann in dieser vertrackten Situation die Attraktivität der Europäischen Bürgerinitiative gesteigert werden? Ursprüngliches Ziel war es, Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen ein Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie ein Thema zu EU zur EU-weiten Agenda machen können. Hier gilt es anzusetzen. Mehr Öffentlichkeit und damit größere Chancen auf mehr gesetzgeberische Umsetzung und Wirkung – dieser Aspekt der Reform ist mindestens ebenso wichtig wie technische Verbesserungen. Allein eine Öffentlichkeitskampagne wird wenig bewirken. Sowohl in Brüssel als auch in den Mitgliedstaaten muss es mehr und intensivere Debatten zu einzelnen Bürgerinitiativen geben. Besonders wichtig dabei: das Europäische Parlament.

Das Parlament ist der zentrale Ort, an dem öffentlich über für das Gemeinwesen relevante Themen diskutiert wird. Alle erfolgreichen Bürgerinitiativen sollten daher im Plenum diskutiert werden. Das Europäische Parlament wurde davon selbst profitieren. Schließlich leidet es ähnlich wie die Bürgerinitiative im Vergleich zur Kommission allzu oft an fehlender medialer Aufmerksamkeit. Die konfliktreichen Themen der Bürgerinitiativen - wie Glyphosat, Abtreibung, Tierschutz - sind eine Chance für größere Öffentlichkeit.

## **Partizipativer Fokus in neuer Institutionenendebatte**

Der Europäischen Bürgerinitiative ergeht es derzeit wie der EU. Methode Merkel oder Methode Macron? Inkrementeller Fortschritt oder großer Wurf? Egal wie groß die Reform ausfällt: Sie wird eine spürbare Verbesserung für alle sein, die eine Bürgerinitiative durchführen wollen. Während des Europäischen Konvents gab es ernsthafte Bedenken, dass die EBI einen möglichen »coup d'état« gegen die indirekte Demokratie sein könnte. Die Diskussion heute ist weiter.

Diese Reform kann für die EU der Anfang sein, sich weiter zu öffnen und über neue Formen der Bürgerbeteiligung nachzudenken. Am Ende könnte eine neue »Partizipationsarchitektur« stehen, die Europas Bürgern weitere Formen der Mitsprache ermöglicht und vielfältige Formen der Demokratie miteinander verzahnt. Nicht nur die Bürgerinitiative, auch die EU hat ihr demokratisches Potenzial noch lange nicht ausgeschöpft.

### ***Autor***

***Dr. Dominik Hierlemann*** ist Senior Expert, Bertelsmann Stiftung.

***Kontakt:*** [dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de)

***Dr. Christian Huesmann*** ist Project Manager, Bertelsmann Stiftung.

***Kontakt:*** [christian.huesmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christian.huesmann@bertelsmann-stiftung.de)

**Redaktion****BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa**

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel.: +49 30 62980-114

[europa-bbe@b-b-e.de](mailto:europa-bbe@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)