

Bürgerschaftliches Engagement ohne Grenzen – die Europäische Bürgerinitiative soll es möglich machen

Seit Jahrzehnten engagieren sich europäische Bürgerinnen und Bürger für mehr partizipative und direkte Demokratie in Europa, doch die tatsächliche Einführung konkreter Instrumente der Mitbestimmung auf europäischer Ebene ließ lange auf sich warten. Erst vor einem Jahr, seit dem 1. April 2012, ist den 375 Millionen wahlberechtigten EU-Bürgerinnen und Bürgern mit der Europäischen Bürgerinitiative (EBI), auf Grundlage des Art. 11.4 des Vertrags über die Europäische Union, ein neues Instrument der Politikgestaltung an die Hand gegeben worden. Dabei handelt es sich weltweit um das erste Element grenzüberschreitender, partizipativer und digitaler Demokratie. Mit der Europäischen Bürgerinitiative können 1 Millionen Bürgerinnen und Bürger unterschiedlicher EU-Staaten gemeinsam die Europäische Kommission auffordern, Rechtsakte zu einem bestimmten Thema vorzuschlagen. Wenngleich es sich hierbei lediglich um ein Vorschlagsrecht handelt und die Kommission nicht verpflichtet ist, legislativ tätig zu werden, sind die Erwartungen an das neue Instrument hoch. Die EBI gilt als bahnbrechend für die Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene. Inzwischen gibt es die ersten laufenden EBIs, von denen eine sogar bereits die Millionen-Marke überschritten hat.

Die Europäische Bürgerinitiative Schritt für Schritt

Spätestens bei genauerer Betrachtung der gesetzlichen Regeln über das Verfahren der Europäischen Bürgerinitiative, die im Februar 2011 in der EU-Verordnung vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union verabschiedet worden sind, werden die hohen Anforderungen, die an die Organisatoren gestellt werden, deutlich. Wer eine Bürgerinitiative auf EU-Ebene starten möchte, muss zunächst einen „Bürgerausschuss“ bilden, in dem sich mindestens sieben EU-Bürgerinnen und -Bürger zusammenfinden, die in mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten wohnhaft sind. Bevor der Bürgerausschuss mit der Sammlung von Unterschriften beginnen kann, muss er seine Initiative bei der Europäischen Kommission anmelden und registrieren lassen. Diese hat zwei Monate Zeit, um die Zulässigkeit einer Initiative zu prüfen. Mögliche Ausschlusskriterien können formaler Natur sein, wie etwa das nichtordnungsgemäße Einsetzen eines Bürgerausschusses, oder inhaltlich begründet werden. Eine Europäische Bürgerinitiative kann nur in dem Bereich lanciert werden, der in die Zuständigkeit der EU fällt, wie etwa

Landwirtschaft, Umwelt, Verkehr, Verbraucher- und Tierschutz. Initiativen, die gegen die Menschenrechte und die Werte der Union verstoßen, sind unzulässig.

Wer nicht nur auf traditionelle Art, d.h. auf Papier, sondern auch im Internet Unterschriften sammeln will, muss sich um ein eigenes Online-Sammelsystem bemühen, wofür die EU-Kommission eine Open-source Software zur Verfügung stellt. Sobald dieses von der jeweils zuständigen nationalen Behörde geprüft und zertifiziert wurde – in Deutschland ist hierfür das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik in Bonn zuständig – kann der Sammelprozess beginnen.

Innerhalb einer Frist von einem Jahr müssen die Unterschriften von mindestens einer Million Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union aus mindestens sieben der 27 Mitgliedstaaten gesammelt werden. Dabei ist in jedem dieser Mitgliedstaaten eine Mindestanzahl von Unterstützern erforderlich, in Deutschland z.B. 74.250, in Frankreich 55.500 und in Polen 38.250. Sind die mindestens eine Millionen Unterstützungsbekundungen für ein Anliegen gesammelt, müssen die EBI-Organisatoren diese in den jeweiligen Ländern prüfen lassen, in Deutschland durch das Bundesverwaltungsamt in Köln. Erst danach können die geprüften Unterschriften bei der EU-Kommission eingereicht werden. Die EU-Kommission hat die Vorschläge der EBI nach Einreichen der Unterschriften genau zu prüfen und empfängt die EBI-Organisatoren, um sich über den Sachverhalt näher auszutauschen. Schließlich findet eine öffentliche Anhörung im Europäischen Parlament statt, unter Einbeziehung der Initiative, der Kommission, der zuständigen Parlamentarier und der europäischen Medien. Im Anschluss daran veröffentlicht die Kommission eine formelle Antwort, in der sie erklärt, welche Maßnahmen sie als Reaktion auf die Bürgerinitiative ergreift. Entscheidet sich die Kommission, die EBI abzulehnen, muss sie dies öffentlich begründen. Entscheidet sich die Kommission, die Vorschläge der EBI zu berücksichtigen, leitet sie das normale Gesetzgebungsverfahren ein. D.h. die EU-Kommission, bei der das Initiativmonopol im Bereich der EU-Gesetzgebung liegt, leitet ihren Vorschlag an den Gesetzgeber weiter (im Regelfall dem Europäischen Parlament, in bestimmten Fällen nur dem Rat), der den Vorschlag wiederum annehmen, verändern oder verwerfen kann.

Erste Erfahrungen der laufenden Europäischen Bürgerinitiativen

Knapp zwei Millionen gesammelte Unterschriften, tausende von Gesprächen und hunderte von EBIs organisierten Events, so könnte man das bürgerschaftliche Engagement auf Grundlage der laufenden EBIs des ersten Jahrs zusammenfassen.

Seit Inkrafttreten der EBI haben 27 Initiativen den Antrag auf Registrierung bei der EU-Kommission gestellt. Davon wurden fünf zurückgezogen und acht abgelehnt. Wie der Überblick zeigt, laufen derzeit 14 Initiativen zu den unterschiedlichsten Themen, darunter umwelt- und sozialpolitische Forderungen, genauso wie ökonomische und institutionelle Vorschläge.

Laufende Europäische Bürgerinitiativen im Überblick (Stand 22.3.2013)

- *Fraternité 2020*: für die Verbesserung der europäischen Austauschprogramme wie etwa Erasmus und der Europäische Freiwilligendienst. (60.000 gesammelte Unterschriften)
- *Wasser ist ein Menschenrecht*: spricht sich gegen die Privatisierung des Gutes Wasser aus und fordert die Sicherung von Wasser als öffentliches Gut. (1.349.216 gesammelte Unterschriften)
- *Einer von uns*: gegen die EU-Finanzierung von Aktivitäten, mit denen die Zerstörung menschlicher Embryonen einhergeht. (133.807 gesammelte Unterschriften)
- *Stop vivisection*: für die Abschaffung von Tierversuchen. (115.997 gesammelte Unterschriften)
- *High Quality European Education for All*: für ein europaweit einheitliches Schulbildungsmodell. (Keine veröffentlichten Zahlen zum Stand der Unterschriften)
- *Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs*: für eine verantwortungsvollere Müllentsorgung. (Keine veröffentlichten Zahlen zum Stand der Unterschriften)
- *Aussetzung des Energie- und Klimapakets der EU*: bis verbindliche Klimaschutzabkommen mit China, den USA und Indien abgeschlossen werden. (Hat noch nicht begonnen, zu sammeln)
- *Ein Zentrales Europaweites Online Sammelsystem*: für EBIs. (Hat noch nicht begonnen, zu sammeln)
- *Europäische Bürgerinitiative für Medienpluralismus*: für ein europäisches, transparentes Presse- und Medienrecht, das die Unabhängigkeit der Medienanstalten sichert. (1.818 Unterschriften)

- *30 km/h – macht die Straßen lebenswert!*: für eine EU-weite Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h in Städten. (16.000 gesammelte Unterschriften)
- *Single Communication Tariff Act*: fordert eine monatliche Flatrate für alle Handygespräche innerhalb der EU. (Kein Informationen zum Stand der Unterschriften)
- *Für ein Bedingungsloses Grundeinkommen*: (Sammelt bislang keine Unterschriften)
- *Stoppen wir den Ökozid in Europa*: gegen die Zerstörung von Ökosystemen (12.615 gesammelte Unterschriften)
- *Let Me Vote*: für ein neues Wahlrecht, dass allen EU-Bürgern erlaubt in dem Land zu wählen, in dem sie wohnhaft sind. (Unterschriftensammlung hat noch nicht begonnen)

Pünktlich zum Europatag am 9. Mai 2012 wurde die erste EBI von der Kommission registriert: „Fraternité 2020“ – eine Initiative von jungen Menschen für die bessere Finanzierung der europäischen Austauschprogramme wie Erasmus und der Europäische Freiwilligendienst. Nach anfänglichem Auftrieb fiel es dieser Initiative schwer, die nötige Aufmerksamkeit und Unterstützung in großem Umfang von den EU-Bürgern zu bekommen. Am Folgetag, den 10. Mai 2012, wurde eine weitere EBI unter dem Titel „Wasser ist ein Menschenrecht“ registriert. Diese Initiative des Europäischen Gewerkschaftsverbands für den Öffentlichen Dienst (EGÖD) und dessen europäischen Mitgliedsgewerkschaften (in Deutschland ver.di) wehrt sich gegen die Privatisierung und Kommerzialisierung von Wasser und fordert dessen Sicherung als öffentliches Gut. Damit wurde ein bereits hochkontrovers diskutiertes Thema zum Gegenstand der bislang erfolgreichsten EBI (siehe Überblick). Nur einen Tag später startete die Initiative „Einer von uns“. Die von den Kirchen und vom Papst unterstützte EBI spricht sich gegen die Finanzierung von EU-Forschungsprogrammen sowie gegen jegliche Aktivitäten aus, mit denen die Zerstörung menschlicher Embryonen einhergeht. Anhand dieser drei Beispiele wird deutlich, wie vielfältig und unterschiedlich die Themen der ersten EBIs sind. Ferner lässt sich feststellen, dass sich die Nutzer des EBI-Instruments keiner speziellen parteipolitischen Richtung zuordnen lassen, vielmehr werden die Diskussionen in erster Linie anhand der jeweiligen Sachfragen diskutiert.

Gleichzeitig wird bei der Analyse der ersten 14 EBIs deutlich, dass insgesamt noch relativ wenige Unterschriften gesammelt wurden. Wie der Überblick zeigt, haben gerade einmal drei EBIs über 100.000 Unterschriften gesammelt. Auch konnte bislang noch keine der EBIs die oben genannten Kriterien vollständig erfüllen und ihre Initiative bei der EU Kommission einreichen. Die Ursachen für den recht schwachen Start sind vielfältig. Zum einen wurde über das Instrument noch nicht breit genug informiert, was dazu geführt hat, dass den meisten europäischen Bürgerinnen und Bürgern das Instrument der EBI noch weitgehend unbekannt ist. Zum anderen sind in der konkreten Umsetzung der Verordnung technische und rechtliche Mängel aufgetaucht, die noch nicht vollständig beseitigt sind. So hat etwa die zur Verfügung gestellte Online-Sammel-Software der EU-Kommission in den ersten Monaten nicht funktioniert. Darüber hinaus hatten die EBI-Organisatoren Schwierigkeiten, hierfür geeignete Server zu finden. Die EU Kommission hat dieses Problem erkannt und in Folge dessen die Sammelfrist der ersten registrierten EBIs um ein halbes Jahr verlängert. Zudem bietet die EU-Kommission den EBIs neuerdings an, ihr Sammelsystem kostenfrei auf den Servern der Kommission zu installieren. Dennoch beklagen die EBI-Organisatoren auch weiterhin den Verlust von tausenden Unterschriften, aufgrund der fehlerhaften Sammelsoftware.

Neben den technischen Fehlern berichten viele Bürgerinnen und Bürger von weiteren praktischen Problemen, die in der Umsetzungsverordnung der EBI begründet liegen. So können die Unterstützer von EBIs in 18 von 27 Mitgliedsstaaten nur unter Angabe von persönlichen Daten, wie Personalausweis- oder Sozialversicherungsnummern, bei einer EBI mitmachen. Die Preisgabe von solch privaten Daten auf einem Unterschriftenbogen oder im Internet widerspricht dem Datenschutzverständnis vieler Menschen und hält sie davon ab, von diesem Instrument Gebrauch zu machen. Anders als etwa in Österreich werden in Deutschland jedoch keine persönlichen Identifikationsnummern verlangt.

Die Europäische Bürgerinitiative am Beispiel der Wasser-Initiative

Die EBI „Wasser ist ein Menschenrecht“ ist mit über 1.349.216 Unterschriften die erfolgreichste und bislang erste Initiative, die mehr als eine Millionen Unterstützer gewinnen konnte. Da die 1,3 Millionen gesammelten Unterschriften jedoch erst aus fünf, anstatt aus mindestens sieben Ländern kommen (siehe Tabelle), läuft diese EBI weiter. Auch muss darauf hingewiesen werden, dass bis zu 20 Prozent der Unterstützungsbekundungen für ungültig erklärt werden können, da es bei Unterschriftensammlungen immer einen erheblichen Anteil von unvollständigen oder doppelten Unterschriften gibt. Entsprechend beabsichtigen die Organisatoren der

EBI „Wasser ist ein Menschenrecht“ ein Fünftel mehr als die erforderliche Million zu sammeln.

Verteilung der Unterschriften der EBI „Wasser ist ein Menschenrecht“ (Stand 12.3.2013)

EU-Mitgliedsstaat	Mindestanzahl Unterzeichnende	Erreichte Stimmen
Belgien	16.500	23.329
Bulgarien	13.500	645
Dänemark	9.750	1.664
Deutschland	74.250	1.137.925
Estland	4.500	818
Finnland	9.750	5.486
Frankreich	55.500	9.730
Griechenland	16.500	4.725
Irland	9.000	2.456
Italien	54.750	25.515
Lettland	6.750	362
Litauen	9.000	2.038
Luxemburg	4.500	2.447
Malta	4.500	1.776
Niederlande	19.500	8.504
Österreich	14.250	56.103
Polen	38.250	787
Portugal	16.500	2.314
Rumänien	24.750	1.343
Schweden	15.000	3.520
Slowakei	9.750	11.999
Slowenien	6.000	16.830
Spanien	40.500	15.749
Tschechien	16.500	3.690
Ungarn	16.500	1.853
Vereinigtes Königreich	54.750	3.349
Zypern	4.500	2.259

Diese EBI zeichnet sich durch eine besonders gute Vorbereitung und Kampagnenplanung aus. Die Erfahrungswerte von Unterschriftenkampagnen legen es nahe, bis zu einem Euro pro Unterschrift zu veranschlagen. Vor diesem Hintergrund erscheint das hier vorab erfolgte Fundraising von 100.000 EUR als sinnvoller Richtwert für die Lancierung einer EBI. Diese Mittel sind für die nötige Infrastruktur unabdinglich, insbesondere für Personal, für das Aufstellen und Betreiben der Internetpräsenz oder für die Pressearbeit. Auf dieser infrastrukturellen Grundlage ist der Initiative „Wasser ist ein Menschenrecht“ eine hervorragende Bündnisarbeit gelungen, das heißt, sie konnte ihr Anliegen in die Breite der Zivilgesellschaft tragen und weit über das eigene gewerkschaftliche Umfeld hinaus mobilisieren.

Strategisch ist diese EBI insofern klug vorgegangen, als sie auf ein laufendes EU-Gesetzgebungsverfahren zum Thema Wasserversorgung Bezug genommen hat. Zudem ist es von zentraler Bedeutung, dass das Thema dieser EBI nicht nur auf EU-, sondern vor allem auch auf nationaler Ebene diskutiert und durch eine breite TV-Berichterstattung unterstützt wird.

Die Zukunft der Europäischen Bürgerinitiative

Ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Europäischen Bürgerinitiative fällt die Bilanz gemischt aus. Einerseits hat die Initiative „Wasser ist ein Menschenrecht“ in beeindruckender Weise gezeigt, dass es möglich ist, für europäische Themen zu mobilisieren. Andererseits wissen noch zu wenige Bürgerinnen und Bürger von der neuen Möglichkeit, die europäische Politik mitgestalten zu können. Ernüchternd ist, dass bislang keine der 14 laufenden EBIs so erfolgreich war, dass sie ihre Unterschriften bei der Kommission einreichen konnte.

Ob die EBI dauerhaft zu mehr bürgerschaftlichem Engagement auf europäischer Ebene beiträgt, lässt sich heute noch nicht abschließend beurteilen. In Zukunft wird dies wesentlich von der Bereitschaft der zivilgesellschaftlichen und institutionellen Akteure abhängen, sich auf die neue Logik der partizipativen Demokratie einzulassen. Das gerade offiziell eingeläutete Europäische Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013 sollte ein guter Anlass dafür sein.

Weiterführende Links

Seite der EU-Kommission zur Europäischen Bürgerinitiative:

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

Leitfaden zur Europäischen Bürgerinitiative der EU-Kommission:

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/guide?lg=de>

EU-Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:de:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:de:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:de:PDF)

Leitfaden zur europäischen Bürgerinitiative des Europäischen Wirtschafts- und

Sozialausschuss: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/12_97-citizens-initiative-de.pdf

Carsten Berg hat bereits im europäischen Verfassungskonvent 2002/03 als Mitarbeiter von Mehr Demokratie e.V. an der Entstehung der EBI mitgewirkt. Seither leitet er die ECI Campaign, die Kampagne für die Europäische Bürgerinitiative, www.citizens-initiative.eu, und berät NGOs bei der Vorbereitung und Durchführung von EBIs.

Kontakt: berg@citizens-initiative.eu