

## **Die Europäische Bürgerinitiative: Start in ein neues Zeitalter partizipativer Demokratie auf EU-Ebene**

Der Beitrag ist zuerst erschienen in: Europa-Union Deutschland e.V. (Hg.): EUD konkret, Ausgabe 1/2012.

Am 1. April 2012 betrat die Europäische Union Neuland. Nach zehn Jahren harten Ringens wurde das erste Instrument transnationaler Bürgerbeteiligung weltweit – die Europäische Bürgerinitiative – Wirklichkeit. Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist eine der wichtigsten Neuerungen der europäischen Politik, die durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 möglich wurde. Die EBI erweitert die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Sie ermöglicht ihnen erstmals eine unmittelbare Beteiligung an der Ausgestaltung des europäischen Integrationsprozesses. Von daher verbindet sich mit ihr die große Chance, ergebnisorientiert öffentliche Debatten über die EU zu führen, der Politik neue Impulse zu verleihen und die Zivilgesellschaft zu stärken. Es eröffnet sich die Möglichkeit, dass sukzessive ein gravierendes Manko der Gemeinschaft – das Fehlen europäischer Öffentlichkeit – überwunden werden kann.

Angesichts der tiefen Vertrauenskrise vieler Bürger/innen gegenüber den europäischen Institutionen zeigt heute ein kurzer Blick zurück, wie richtig, unverzichtbar und überfällig es war, dass der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union (Europäischer Konvent), der in den Jahren 2002/03 den Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa erstritt, die umfassende Demokratisierung der EU als die entscheidende Herausforderung für ihre Zukunft ansah. Die Verankerung zahlreicher neuer Bestimmungen zum demokratischen Leben innerhalb der EU, insbesondere aber der Idee unmittelbarer Beteiligung der Bürger/innen an der Ausgestaltung europäischer Politik in Form der EBI, war alles andere als selbstverständlich. Der Widerstand gegen ihre Implementierung im damaligen Entwurf des Verfassungsvertrags war enorm und es ist letztlich dem Engagement einzelner Konventsmitglieder und ihrem engen Zusammenwirken mit verschiedenen NGOs zu verdanken, dass es buchstäblich in letzter Minute gelang, sie schlussendlich in den europäischen Verträgen zu verankern (Kaufmann/Wolfram 2008: 174 ff.; Green European Foundation 2010: 49 ff.).

## **Was ist die Europäische Bürgerinitiative?**

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werden die meisten Gesetzgebungsakte der EU gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, sei es in Form einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses, grundsätzlich vom Europäischen Parlament und vom Rat gemeinsam erlassen und zwar auf Vorschlag der Kommission. Sie besitzt das Initiativmonopol; der Erlass eines europäischen Rechtsakts setzt in aller Regel einen Kommissionsvorschlag voraus.

Nachdem die Mitgliedstaaten bereits mit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 für den Rat vorgesehen hatten, dass dieser die Kommission auffordern kann, „die nach seiner Ansicht zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele geeigneten Untersuchungen vorzunehmen und ihm entsprechende Vorschläge zu unterbreiten“ (vgl. ursprünglich Art. 152 EWG-Vertrag; jetzt Art. 241 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV), haben sie 35 Jahre später mit dem Vertrag von Maastricht und der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens schließlich auch dem Europäischen Parlament die Möglichkeit eingeräumt, die Kommission zur Vorlage eines Rechtsetzungsvorschlags aufzufordern (vgl. früher Art. 192 EG-Vertrag; jetzt Art. 225 AEUV).

Dieses Aufforderungsrecht, wie es die beiden Gesetzgebungsorgane der EU bereits lange Zeit besitzen, haben mit Einführung der EBI durch den Vertrag von Lissabon nunmehr auch die Bürger/innen (Art. 11 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union, EUV): „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.“ Auf diese Weise werden erstmalig die Unionsbürger/innen mit einem Recht zur Agenda-Setzung selbst in den europäischen Rechtsetzungsprozess einbezogen. Sie werden durch die EBI im Hinblick auf das Aufforderungsrecht auf dieselbe Stufe gestellt wie der Rat und das Parlament.

Als spezieller Ausfluss des Rechts auf demokratische Teilhabe gemäß Art. 10 Abs. 3 EUV begründet die EBI ein Recht, das ausschließlich Unionsbürger/innen zusteht. Sie begründet damit ein neues Unionsbürgerrecht, das den Bürger/innen – über die Teilnahme an Wahlen hinaus – ermöglicht, die europäische Agenda mitzugestalten, durch das Recht, eine EBI zu initiieren oder zu unterstützen.

## **Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative**

Das neue Instrument EBI kann nicht mit dem seit Jahren bestehenden Recht auf Petition gleichgesetzt werden; vor allem aber ist es kein Bürgerentscheid auf europäischer Ebene. Auch bei einer erfolgreichen Bürgerinitiative bleibt es künftig der EU-Kommission vorbehalten zu entscheiden, ob sie das von einer EBI verfolgte Anliegen aufgreift und einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegt, und wenn sie es tut, dann verbleibt die Gesetzgebungskompetenz beim europäischen Gesetzgeber. Damit wird deutlich, dass die EBI nicht das erste direktdemokratische Element auf Unionsebene ist, sondern ein formalisiertes Verfahren zum Agenda-Setting. Es handelt sich um ein Instrument partizipativer Demokratie.

Grenzen sind der EBI zugleich in Bezug auf die Themen gesetzt, die Gegenstand einer EBI sein dürfen. Zum einen müssen die Gegenstände in die Befugnisse der EU-Kommission fallen, zum anderen müssen sie auf die Umsetzung der europäischen Verträge gerichtet sein. Dies kann durchaus eine schwierige Hürde darstellen, da die Initiatoren einer EBI zu bewerten haben, ob beide Kriterien erfüllt sind. Eine EBI, die auf eine Vertragsänderung abzielt, wie der EBI-Probelauf „Oneseat campaign“, der Unterschriften für die Zusammenlegung der Sitze des Europäischen Parlaments in Brüssel sammelte (Malmström ohne Datum), wäre nicht möglich. Nicht zu vergessen ist zudem, dass die Kommission einige Politikfelder – wie z. B. die Umweltpolitik – einst erst unter Verweis auf Maßnahmen zur Schaffung des Binnenmarktes auf den Weg gebracht hat. Die Frage also, was in den Kompetenzbereich der Kommission fällt, lässt sich durch juristischen Sachverstand allein nicht abschließend klären, sondern wird wohl stets auch eine Frage politischer Abwägung sein. Allerdings: In Zeiten eines erstarkenden intergouvernementalen Moments in der europäischen Integration bietet die EBI hier, sofern dies von der Kommission gewollt ist, durchaus eine zusätzliche Ressource politischer Legitimation, um die Waage stärker zu Gunsten des supranationalen Moments auszubalancieren.

Eine weitere Grenze der EBI ist eindeutiger. Trotz noch immer anhaltender Diskussion, ob „kleine“ Vertragsänderungen, z. B. im Sinne des Art. 352 AEUV nicht als Umsetzung der Verträge begriffen werden können, lässt der Wortlaut des Art. 11 Abs. 4 EUV nur Initiativen zu, die die Schaffung von Sekundärrecht anstreben. Auch wenn es längerfristig erstrebenswert wäre, konstitutionelle EBIs zu ermöglichen, liegt bis zur nächsten Revision der Verträge der Ball im Feld von Kommission und Parlament. Sie könnten formell nicht zulässige konstitutionelle Bürgerinitiativen gemäß Art. 48 Abs. 2 EUV durchaus auf die Agenda setzen.

## **Wie funktioniert die Europäische Bürgerinitiative?**

Mit einer EBI können 1 Million EU-Bürger/innen aus mindestens sieben Mitgliedstaaten<sup>ii</sup> die Europäische Kommission auffordern, einen Rechtsakt in den Bereichen vorzuschlagen, in denen die EU gemäß den europäischen Verträgen zuständig und die Kommission befugt ist, Gesetzesvorschläge zu unterbreiten. In den letzten Jahren ist heftig darüber gestritten worden, wie das Verfahren konkret ausgestaltet werden soll, damit die EBI klar, einfach und nutzerfreundlich wird und so dem mit ihr verbundenen Anspruch, „Europa den Bürgern näher zu bringen“, tatsächlich gerecht werden kann. Mit diesem Ziel hat sich auch die Europa-Union Deutschland (EUD) am Konsultationsverfahren der EU-Kommission zum Verordnungsentwurf über die Bürgerinitiative (Europäische Kommission 2011) und zum entsprechenden Gesetzentwurf des Bundestages zu ihrer Umsetzung in deutsches Recht aktiv beteiligt (Europa-Union Deutschland 2010), und zwar insgesamt erfolgreich, auch wenn es bei den nunmehr vorliegenden EBI-Gesetzen (VO über Bürgerinitiative 2011; Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative (EBIG) u. E. an einigen Stellen Nachbesserungsbedarf gibt.

## **Initiierung einer Europäischen Bürgerinitiative**

Für die Organisation einer EBI ist es erforderlich, einen Bürgerausschuss zu bilden, der sich aus mindestens sieben Unionsbürger/innen zusammensetzen muss, die das aktive Wahlrecht zu den Wahlen zum Europäischen Parlament haben und in mindestens sieben Mitgliedstaaten wohnen. Ziel dieser Anforderung ist, die Transnationalität des Anliegens sicherzustellen. Der Bürgerausschuss gilt als Organisator der EBI. Er ist für die korrekte Abwicklung des Verfahrens verantwortlich, ist Kontakt- und Ansprechpartner gegenüber der EU-Kommission. Er ist für die Anmeldung der EBI (in einer der Amtssprachen der Union) bei der Kommission zuständig und auch dafür, dass mit ihrer Registrierung durch die Kommission alle an eine EBI gestellten Anforderungen, wie etwa die Transparenz ihrer Finanzquellen und die Einhaltung des Datenschutzes, erfüllt werden. Der Bürgerausschuss übermittelt die Bezeichnung der EBI (max. 100 Zeichen), ihren Gegenstand (max. 200 Zeichen) und ihr Ziel (max. 500 Zeichen) an die Europäische Kommission. Zu benennen sind ferner die als relevant erachteten Vertragsvorschriften. Weitere Informationen, etwa ein ausformulierter Rechtsaktentwurf können der EBI beigelegt werden. Die Übermittlung dieser Informationen erfolgt – ebenso wie die gesamte folgende Korrespondenz mit der Kommission – über das Internetportal <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>, auf der sich die Organisatoren ein persönliches Profil zur Verwaltung ihrer EBI anlegen müssen.

Über dieses Portal findet man auch Ansprechpartner bei der Kommission, die bei Fragen oder Problemen Auskunft geben, was weitestgehend Forderungen der EUD entspricht. Schließlich soll allen Unionsbürger/innen ermöglicht werden, eine EBI einzureichen. Auch mit der Bereitstellung aller notwendigen Informationen und der Kommunikation zwischen Bürgerausschuss und Kommission über o.g. Internetseite ist für viele Unionsbürger/innen ein niedrighschwelliger Zugang zum Instrument der EBI gewährleistet. Allerdings: es darf nicht vergessen werden, dass durch die Gesellschaften der Mitgliedstaaten immer noch ein ‚digital divide‘ verläuft und die Konzentration auf Internet basierte Kommunikation auch Teile der Gesellschaft von der Teilhabe an der EBI ausschließt. Hier sind zivilgesellschaftliche Organisationen wie die EUD, aber auch offizielle Stellen aller Ebenen gefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um auch nicht Internet affinen Unionsbürger/innen beim Zugang zum Instrument EBI zu helfen.

### **Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative**

Nach Übermittlung einer EBI an die Kommission hat diese zwei Monate Zeit, um sie zu registrieren. Die Kommission prüft dabei, ob alle Informationen vollständig vorliegen, ob die EBI nicht offenkundig außerhalb der Kommissionsbefugnis zur Vorlage eines Rechtsakts liegt, und ob sie nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist und nicht gegen die Werte der Union im Sinne des Art. 2 EUV verstößt. Wenn eine EBI alle Kriterien erfüllt, dann veröffentlicht die Kommission sie im EBI-Register, und zwar auf der Internetseite <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>. Für dieses Registrierungsverfahren, das die Prüfung der Zulässigkeit einer EBI vor den Beginn der Frist zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen festlegt, hat sich auch die EUD stark gemacht. Denn die ursprüngliche Absicht, die Zulässigkeitsprüfung einer EBI erst nach bereits erfolgter Sammlung von 300.000 Unterstützungsbekundungen durchzuführen, hätte zweifellos zur Beschädigung des Instruments der EBI geführt. Gleichwohl: das Wort „offenkundig“ weist darauf hin, dass es an dieser Stelle des Verfahrens um eine erste, keineswegs abschließende Prüfung geht. Hier liegt es an der Kommission Irritationen zu vermeiden und sicherzustellen, dass bei der zweiten Prüfung (bei erfolgreichen EBIs<sup>iii</sup>), diese nicht aus Gründen verworfen werden, die schon bei der Registrierung hätten erkannt werden können.

Jede registrierte EBI wird für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Leider wurde die Kommission nicht verpflichtet, bei der Übersetzung registrierter EBIs Hilfestellung zu geben. Dies liegt in der Hand der Organisatoren. Auf sie dürfte hier ein nicht

unerheblicher Übersetzungsaufwand zukommen. Zu befürchten ist auch, dass es allein deshalb in der Praxis zu einer Konzentration auf die am häufigsten gesprochenen Amtssprachen kommen könnte. Mit Blick auf die in drei Jahren nach ihrem Inkrafttreten anstehende Evaluation der EBI-Verordnung wäre eine Verpflichtung der Kommission, zumindest die Kernangaben einer EBI in alle Amtssprachen zu übersetzen, begrüßenswert. Der Aufwand für die Kommission und ihren Übersetzungsdienst dürfte sich in Grenzen halten.

### **Sammlung von Unterstützungsbekundungen**

Nach der Registrierung haben die Organisatoren zwölf Monate Zeit, Unterstützungsbekundungen zu sammeln. Diese kurze Frist könnte sich möglicherweise als Erschwernis bei der Durchführung einer EBI erweisen, weshalb sich die EUD für einen Zeitraum von 18 Monaten ausgesprochen hatte. Andererseits ist aber auch richtig, dass jede zeitliche Ausweitung des Verfahrens die Aufmerksamkeit, die eine EBI zu erregen vermag, schwächen könnte. Die Gesamtdauer einer EBI – ohne das sich ggf. anschließende Rechtsetzungsverfahren – beträgt ca. 1,5 Jahre. Unterstützungsbekundungen können (auf vorgegebenen Formularen – siehe Anhang III der EBI-Verordnung) sowohl per Unterschrift auf Papier als auch digital gesammelt werden. Gerade die digitale Sammlung dürfte v. a. diejenigen Unionsbürger/innen erreichen, die über etablierte intermediäre Organisationen und den klassischen Info-Stand nicht erreichbar sind, sich aber derzeit zunehmend politisieren. An die Sammlung von Unterstützungsbekundungen im Internet werden gesonderte Anforderungen gestellt, die von der Kommission in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 festgelegt wurden.

Die Sammlung von Unterschriften auf diesem Wege ist erst dann möglich, wenn den Organisatoren durch die in dem Mitgliedstaat zuständige nationale Behörde, in dem die Daten gespeichert werden, die Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen bescheinigt wurde. Von daher muss rechtzeitig mit der Anmietung von Speicherplatz begonnen werden. Zu empfehlen ist, die von der EU-Kommission zur Sammlung digitaler Unterschriften kostenlos zur Verfügung gestellte opensource-Software zu nutzen, die auf der Internetseite <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/release/100> heruntergeladen werden kann. Sie entspricht allen technischen und rechtlichen Anforderungen. EBI-Organisatoren, die diese Software nutzen, müssen sich außerdem die den Anforderungen entsprechende Implementation der Software auf dem jeweiligen Speicherplatz bescheinigen lassen. In Deutschland ist dafür das Bundesamt für Sicherheit in der

Informationstechnik (BSI) zuständig. Entgegen den ursprünglichen Plänen des Bundesinnenministeriums ist – u. a. auch auf Anregung der EUD – nicht nur die Ausstellung der Bescheinigung durch das BSI, sondern auch die Prüfung der Einhaltung der technischen Anforderungen kostenlos.

Jede/r Unionsbürger/in, der/die das aktive Wahlrecht zum Europäischen Parlament besitzt, darf eine EBI initiieren bzw. unterstützen. Die Mindestaltersgrenze liegt in allen Mitgliedstaaten bei 18 Jahren, mit Ausnahme Österreichs, wo sie bei 16 Jahren liegt. Diese altersbezogene Ungleichbehandlung ist aus Sicht der EUD nicht gerechtfertigt. U. E. wäre die europaweite Senkung des Alters auf 16 Jahre ein positives Zeichen des Vertrauens in die politische Mündigkeit der Jugend und sie stünde auch im Einklang mit zunehmenden Bemühungen zur Senkung des Wahlalters in vielen Mitgliedstaaten. Insbesondere die Tatsache, dass die EBI ein Instrument des Agenda-Settings ist, stellt die Sinnhaftigkeit der hohen Altersschwelle infrage. Auch hinsichtlich der Angaben, die bei der Abgabe einer Unterstützungsbekundung gemacht werden müssen, gibt es leider keine unionsweit einheitlichen Regeln. In 18 Mitgliedstaaten wird die Angabe einer persönlichen Identifikationsnummer, z. B. die Nummer eines Ausweisdokuments, gefordert. (Nur neun Staaten, einschließlich Deutschland, haben darauf verzichtet.) Dieses Erfordernis offenbart nicht nur ein gewisses Misstrauen gegenüber den Bürger/innen, sondern es stellt vielmehr gegenüber der fraglos notwendigen Angabe persönlicher Daten wie Name, Anschrift, Staatsbürgerschaft und Geburtsdatum, eine unnötige bürokratische Hürde dar, die die Sammlung von Unterstützungsbekundungen erschweren dürfte. Auch darüber wird erneut zu diskutieren sein.

### **Erfolgreiche EBI – und wie geht's weiter?**

Sobald das Sammeln von Unterstützungsbekundungen abgeschlossen ist, sind zunächst die Mitgliedstaaten am Zug. Die jeweils zuständigen nationalen Behörden haben drei Monate Zeit, um die Anzahl der gültigen Unterschriften im betreffenden Mitgliedstaat zu prüfen und eine entsprechende Bescheinigung auszustellen. In Deutschland ist das Bundesverwaltungsamt zuständig, das dafür erstmals einen (allerdings ausschließlich für den Zweck der EBI) zentralisierten elektronischen Zugriff auf die Daten der Meldeämter in allen Bundesländern erhalten hat. Die Prüfung kann von den jeweiligen Behörden als Stichprobenprüfung durchgeführt werden. Die personenbezogenen Daten dürfen nicht aufbewahrt, sondern müssen innerhalb eines Monats vernichtet werden<sup>iv</sup>.

Sobald die Bescheinigungen vorliegen und damit nachgewiesen werden kann, dass die erforderliche Anzahl von Unterstützungsbekundungen erreicht ist, kann die EBI bei der Kommission eingereicht werden. Sie veröffentlicht die erfolgreiche EBI unverzüglich im Register. Wie schon 2009 vom Europäischen Parlament vorgeschlagen (Entschließung des EP 2009) und auch von der EUD und vielen NGOs gefordert, müssen Vertreter der Kommission innerhalb von drei Monaten die EBI-Organisatoren empfangen, um ihnen die Gelegenheit zu geben, das von ihnen verfolgte Anliegen genauer zu erläutern. Die Organisatoren haben darüber hinaus die Möglichkeit, ihre EBI bei einer öffentlichen Anhörung im EP vorzustellen, und die Kommission ist verpflichtet, formell auf die EBI zu antworten und öffentlich zu begründen, welche Maßnahmen sie ergreifen will und die Gründe dafür zu benennen. Die Antwort der Kommission wird in allen EU-Amtssprachen veröffentlicht. Beschließt die Kommission einen Rechtsakt vorzuschlagen, wird das normale Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt.

### **Perspektiven der Europäischen Bürgerinitiative**

Die ersten Bürgerinitiativen werden als Präzedenzfälle fungieren und erst in der Praxis wird sich erweisen, ob die mit der EBI verbundenen Ziele im Sinne einer bürgerfreundlichen EU-Verfassungswirklichkeit erfüllt werden. Höchst unterschiedliche Faktoren werden hier eine Rolle spielen. Sie reichen von der Frage, wie viele erfolgreiche bzw. nicht erfolgreiche EBI stattfinden und welche Themen sie aufgreifen, über die Rolle der Medienberichterstattung, den Praxistest über die Nutzerfreundlichkeit des Gesamtverfahrens bis hin zum Agieren aller beteiligten Akteure, vor allem der europäischen Institutionen.

Wir meinen, die EBI hat in ihrer jetzigen Ausgestaltung das Potenzial, die europäische Demokratie zu stärken. Es gibt v. a. drei Bereiche, in denen sie die EU ihren Bürger/innen näher bringen kann:

- durch die Inklusion neuer Akteure in die EU-Politik;
- durch die transnationale Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Institutionen;
- durch die Förderung transnationaler Diskursräume.

Zwar herrscht in der Diskussion über das Demokratiedefizit der EU weitgehende Uneinigkeit über die Standards, die zur Bemessung der demokratischen Qualität des politischen Systems der EU angewandt werden sollen. Dennoch, die Einbeziehung der Bürger/innen als Akteure in politische Entscheidungsprozesse dürfte generell



positiv mit der demokratischen Qualität eines politischen Systems korrelieren. Mit Ausnahme des Instruments der Online-Konsultationen (Quittkat 2011) können die bestehenden Instrumente der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an den Entscheidungen der EU-Kommission als ‚closed shops‘ bezeichnet werden, an denen sich fast ausschließlich in Brüssel vertretene, EU-weit agierende und fest in der EU-Politik etablierte Akteure beteiligen. Dafür, dass dies bei der EBI anders werden könnte, sprechen drei Aspekte. Erstens ist die Rolle der Kommission als ‚gatekeeper‘ (also ihre Fähigkeit, den Zugang zur EBI zu kontrollieren) begrenzter als bei anderen Instrumenten partizipativer Demokratie. Zweitens kommt die EBI in ihrer Ausgestaltung sowie mit der Orientierung auf ein Thema in einem begrenzten Zeithorizont einem veränderten Partizipationsverhalten der Bürger/innen entgegen. Drittens lassen sich durch die Möglichkeit zur digitalen Sammlung von Unterstützungsbekundungen neue Personengruppen erreichen. So zeigt bereits die Untersuchung der Akteure, die sich am Konsultationsverfahren zum Grünbuch der Kommission beteiligten und jener Akteure, die bereits einen sogenannten EBI-Probelauf durchgeführt haben, dass hier nicht Akteure dominieren, die bereits fest in der EU-Politik verankert sind (erste Analysen in: Knaut/Plotka 2012). Bestätigt sich dieser Trend, wäre das bereits ein deutlicher Beitrag der EBI zur Stärkung der Legitimität europäischer Politik.

Die transnationale Vernetzung zivilgesellschaftlicher Institutionen ist zum einen dadurch vorgezeichnet, dass Gegenstände einer EBI die EU betreffende Themen sein müssen, die im Unionsinteresse und nicht nur im nationalen Interesse eines oder weniger Staaten liegen. Diesem Herangehen entsprechen zum anderen die Anforderungen an die Bildung des Bürgerausschusses sowie das Erfordernis, in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten eine Mindestzahl an Unterstützungsbekundungen zu sammeln. Folglich müssen alle Organisatoren von EBIs entweder selbst EU-weit bzw. in mindestens sieben Mitgliedstaaten aktiv sein oder sich mit weiteren Organisatoren und Unterstützern in anderen Staaten vernetzen. Dies stellt sicher eine große Herausforderung dar, aber allein dieser ‚Zwang‘ zur Vernetzung ist ein Gewinn für das europäische Integrationsprojekt. Der Austausch und der Kontakt mit zivilgesellschaftlichen Akteuren aus anderen Mitgliedstaaten sind bereits ein Wert an sich und ein Erfahrungsgewinn für die involvierten Akteure.

Zudem hat die EBI das Potenzial, einen Beitrag zur Stärkung transnationaler Öffentlichkeit innerhalb der EU zu leisten. Jedoch muss man sich von einer Vorstellung von Öffentlichkeit verabschieden, die davon ausgeht, dass die gleichen

Themen zur gleichen Zeit und mit gleicher Relevanz in allen EU-Mitgliedstaaten in den Meinungsführermedien gespielt werden (Eder/Kantner 2000). Den Beitrag, den die EBI zu einer europäischen Öffentlichkeit zu leisten vermag, lässt sich u. E. als die Schaffung eines transnationalen Diskursraums (Knaut 2012a, 2012b) bezeichnen. Diese transnationalen Diskursräume sind virtuelle oder reale Orte, in denen Akteure unterschiedlicher Herkunft (Bürger, Experten, Politiker, Verbandsvertreter etc.) grenzüberschreitend zusammenkommen und in der kommunikativen Interaktion themenspezifische Diskurse produzieren. Ein Diskursraum entsteht, wenn sich das Wissen, das die Akteure ‚mitbringen‘ zu Diskursen verfestigt. Die EBI lässt die Entstehung solcher transnationalen Diskursräume erwarten: So sind die EBI auf einzelne Themen fokussiert, was nur in einzelnen stark politisierten Fällen eine breite Medienresonanz erwarten lässt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Personen, für die das Thema der jeweiligen EBI von Bedeutung ist, Teil des Diskursraums werden und ihr Wissen darin einbringen, während andere von dem Thema völlig unberührt bleiben. Gerade die neuen sozialen Medien wie Facebook, Twitter, Google+ etc. bieten die Chance, Akteure mit Interesse an einem bestimmten Thema zusammen zu bringen. Die oben beschriebene europäische Dimension einer EBI wird die grenzüberschreitende, transnationale Dimension dieser Diskursräume fördern. Aus klassischer Perspektive sind transnationale Diskursräume zwar eine defizitäre Öffentlichkeit, die als Basis für eine demokratische Legitimation eines politischen Systems nicht trägt. Sofern die EBIs es aber vermögen, solche Diskursräume zu schaffen, wäre ein erster Schritt zur Stärkung transnationaler Öffentlichkeit getan.

Last, but not least: Es mag zwar sein, dass der eine oder andere Verfechter direkter Demokratie seine Wünsche in der EBI nicht erfüllt sieht, und uns liegt es fern, die EBI durch Überfrachtung mit Erwartungen zu entwerten. Dennoch meinen wir, dass das Instrument der EBI, so wie es heute zur Verfügung steht, kurzfristig in der praktischen Anwendung und langfristig in der formellen Ausgestaltung im Primär- und Sekundärrecht entwicklungsfähig ist und so vielleicht später zum Nukleus direkter Demokratie auf EU-Ebene werden kann.

**Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann** war von 1999-2009 Mitglied sowie 2004-2007 Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments. Als Mitglied des Europäischen Konvents 2002/03 war sie an der Entstehung der EBI beteiligt. Seit 2009 ist sie Landesvorsitzende der Europa-Union Berlin sowie Mitglied des Präsidiums der Europa-Union Deutschland und seine Sprecherin für die EBI.

**Julian Plottka** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik e.V. und Mitglied im Landesvorstand der Europa-Union Berlin.

## Bibliografie

Delegierte Verordnung (EU) Nr. 268/2012 der Kommission vom 25. Januar 2012 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 11/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 89 vom 27. März 2012, S. 1-2.

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission vom 17. November 2011 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme gemäß der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 301 vom 18. November 2011, S. 3-9.

Eder, Klaus/Kantner, Cathleen (2000): Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine

Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit, in Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 40, S. 306-331.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009; mit der Aufforderung an die Kommission zur Unterbreitung eines Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der Bürgerinitiative (Bericht Kaufmann: A6-0043/2009), P6\_TA(2009)0389.

Europa-Union Deutschland (2010): Stellungnahme der Europa-Union Deutschland. Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative (KOM(2009)622 endgültig), Brüssel, den 11.11.2009.

Europäische Kommission (2009): Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative, KOM (2009) 622.

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

Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative (EBIG), in: Art. 1 des Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 13 vom 13. März 2012, S. 446-447.

Green European Foundation (Hg.) (2010): Handbuch zur Europäischen Bürgerinitiative. Eine Gebrauchsanweisung zur transnationalen, direkten Demokratie, Dezember 2010 Brüssel.

Kaufmann, Sylvia-Yvonne/Wolfram, Jens (2008): Die EU und ihre Verfassung. Linke Irrtümer und populäre Missverständnisse, 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage mit einem Vorwort von Daniel Cohn-Bendit, merus Verlag: Hamburg.

Knaut, Annette (2012a): Politisches Gezwitscher von Bundestags- und Europaabgeordneten. Twitter als Schnittstelle zwischen transnationalen Diskursräumen, in: Wolf J. Schünemann/Stefan Weiler (Hg.): E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich. Nomos Verlag: Baden Baden, im Erscheinen.

Knaut, Annette (2012b): The European Citizens' Initiative: Creating (Trans)-National Discursive Spheres? Paper presented at the workshop "Re-Defining The public" at the ECPR Joint Session, Antwerpen, 10.-15. April 2012.

Knaut, Annette/Plotka, Julian (2012): Die Europäische Bürgerinitiative: ein (kleiner) Schritt zu ‚mehr‘ europäischer Demokratie!, In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 25. Jg., Nr. 1, S. 85-89.

Malmström, Cecilia (ohne Datum): Why the Oneseat campaign?, abrufbar unter: [www.one-seat.eu](http://www.one-seat.eu) (letzter Zugriff: 09.04.2012).

Quittkat, Christine (2011): Neue Medien im Dienste der Demokratie? Der zivilgesellschaftliche Gewinn von Online-Konsultationen, in: Beate Kohler-Koch/Christine Quittkat (Hg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Campus: Frankfurt Main, S. 125-166.

Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 65 vom 11. März 2011, S. 1-22.

---

<sup>i</sup> Als Probelauf werden hier die über 20 Initiativen bezeichnet, die vor dem Wirksamwerden der EBI-Verordnung am 1. April 2012 versucht haben, eine Million Unterstützungsbekundungen zu sammeln.

<sup>ii</sup> In einem Viertel der Mitgliedstaaten ist ein Quorum zu erfüllen, das von 4.500 Unterstützungsbekundungen in Malta bis zu 74.250 in Deutschland reicht (Delegierte Verordnung (EU) Nr. 268/2012 der Kommission.)

<sup>iii</sup> Als erfolgreich werden hier EBI bezeichnet, denen es gelungen ist, in zwölf Monaten die notwendigen Quoren zu erfüllen.

<sup>iv</sup> Die EBI-Verordnung sieht für das gesamte Verfahren strenge Datenschutzregeln für alle beteiligten Akteure vor. Die persönlichen Daten dürfen ausschließlich für den Zweck der EBI gesammelt werden und müssen auch von den Organisatoren spätestens einen Monat nach Einreichung einer EBI bei der Kommission bzw. 18 Monate nach ihrer Registrierung vernichtet werden. Bei Verstößen gegen den Datenschutz haften die Organisatoren und können bei Datenmissbrauch strafrechtlich verfolgt werden.