

## **Warum berichten BBE-Medien eigentlich über alle Europäische Bürgerinitiativen (EBI)?**

Gerade ein Jahr ist die Europäische Bürgerinitiative (EBI) alt, doch schon gibt es kontroverse Einschätzungen über ihren Sinn und Ihre Reichweite. Auf der einen Seite gibt es die kritischen Befürworter, die die konstitutiven Defizite zwar anerkennen, aber insgesamt den Fortschritt sehen, dass Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen ein Instrument zur Verfügung steht, ihre Inhalte auf die Tagesordnung europäischer Befassung setzen zu können. Die EBI wird als ein Meilenstein auf dem Weg bürgerschaftlicher Teilhabe an Europa und Mitgestaltung gesehen. In dieser Richtung geht das argumentierende Werben in Publikationen und auf Veranstaltungen der Europa Union Deutschland: „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.“ (Kaufmann/Plotka 2013, 8)<sup>i</sup>

Auf der anderen Seite finden sich sehr kritische Würdigungen. Christine Quittkat hebt im Forschungsjournal Soziale Bewegungen hervor, dass der einfache Bürger, aber auch viele kleinere Organisationen schlicht an der Erfüllung der technischen und organisatorischen Anforderungen scheitern werden, die mit einer EBI verbunden sind. Ihr resümierender Befund lautet daher: „Die EBI bietet zwar einen Zugang zur europäischen Politik für neue Gruppen, aber es werden nur privilegierte Akteure durch dieses Tor schreiten (können).“ (Quittkat 2012, 78)<sup>ii</sup>

Im vorliegenden Beitrag wird die EBI aus der Perspektive der Berichterstattung über sie in den BBE-Medien in den Blick genommen. Warum sind EBI für das BBE interessant? Und rechtfertigen die bisherigen Erfahrungen eine weitere Befassung mit diesem Instrument?

## **Die EBI in BBE-Medien**

Schon der Einführungsprozess der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) wurde in den Medien des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE), insbesondere in den Europa-Nachrichten, informativ und kritisch begleitet.<sup>iii</sup> Seit dem offiziellen Startschuss für die ersten EBI am 1. April 2012 wurde über alle registrierten, aber auch über fast alle abgelehnte EBI und ihre Anliegen berichtet, teilweise auch mehrfach. Hierfür steht mit der Rubrik „Internationale Beteiligungsverfahren“, in der zum Beispiel auch über öffentliche Konsultationen bei der EU oder analoge Prozesse bei den Vereinten Nationen berichtet wird, ein passender Ort zur Verfügung.<sup>iv</sup> Zusätzlich wurden zwei Schwerpunkte in den Europa-Nachrichten des BBE der EBI gewidmet.<sup>v</sup> Erkennbar haben die für Medien des BBE Verantwortlichen, darunter der Autor, eine gewisse Erwartung an dieses neue Instrument gehabt. Im Folgenden sollen diese Überlegungen erläutert und im Rückblick auf das erste EBI-Jahr reflektiert werden.

## **EBI und bürgerschaftliches Engagement**

Tatsächlich ist es erklärungsbedürftig, dass der EBI in einem Newsletter des BBE solch ein prominenter Platz eingeräumt wird. Das BBE ist ein Netzwerk zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Betrachtet man die Inhalte der konkreten EBI, die seit Beginn registriert wurden (oder deren Registrierung abgelehnt wurde), so spielt die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements bei diesen keine Rolle: Es geht um Fragen des Wahlrechts, um die Wasserversorgung in Europa, um das Schicksal von Milchkühen, um Tempolimit auf der Straße, um Handytarife oder um Fragen der Solidarität. Das sind alles wichtige Probleme und Themen, aber ein zwingender Zusammenhang zwischen diesen Inhalten und der Förderung bürgerschaftlichen Engagements ist erst mal nicht zu sehen.

Dieser wird aber erkennbar, wenn man die beiden Dimensionen der Engagementpolitik, um die es beim BBE geht, bewusst macht. Die eine Dimension lässt sich herleiten vom Verständnis bürgerschaftlichen Engagements als einer Aktivität im öffentlichen Raum, zu deren Besonderheit gehört, eine Form von

Geschenk zu beinhalten, ungeachtet all der Zwecke und Motive, die ansonsten noch damit einhergehen: das Geschenk von Lebenszeit in Form von Ehrenamt und Freiwilligentätigkeit oder das Geschenk von Geld und Vermögen in Form von Geldspenden oder Stiftungen gehören zu den bekanntesten und verbreiteten Formen bürgerschaftlichen Engagements. Bedeutsam ist aber auch das Schenken von Wissen und Ideen (ohne Patentgebühren) oder von Kontakten. Agenda-Setting und Netzwerkarbeit leben in besonderer Weise von diesen beiden Formen des Engagements. Zur Engagementpolitik in einer modernen Demokratie gehört aber noch eine zweite Dimension, nämlich die Partizipation von Bürgern und Organisationen an Entscheidungsfindungsprozessen oder an Entscheidungen. Vor dem Hintergrund dieser beiden Dimensionen lässt sich das Interesse an der EBI aus engagementpolitischer Sicht erklären.

Die EBI ist ein im Lissabonner Vertrag verankertes neues Partizipationsinstrument, das den europäischen Bürgern ein eigenes Initiativrecht einräumt. Es ist mit einer EBI möglich, die Kommission zu zwingen, sich mit einer Frage und einem Vorschlag zu befassen, sofern dieser in den Kompetenzbereich der Kommission fällt. An diesem Kriterium scheiterte zum Beispiel zunächst eine EBI-Initiative für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens, da dies die Initiativrechte der Kommission überstiegen hätte. Erst im zweiten Anlauf gelang eine Zulassung, allerdings um den Preis, das Thema in eine Art Forschungsagenda zu verwandeln.<sup>vi</sup> Dieser Vorgang lässt erkennen, dass mit einer EBI das Ziel des Agenda-Setting verfolgt wird. Man kann wohl unterstellen, dass die Initiatoren dieser EBI auch bei ihrem ersten Anlauf kaum der Überzeugung waren, dass die Kommission quasi per ordre de mufti in Europa ein bedingungsloses Grundeinkommen einführen würde.

Als Instrument zur Förderung von Agenda-Setting aus der Bürgerschaft auf europäischer Ebene ist die EBI für das BBE relevant. Damit ist es zugleich auch für das BBE-Thema der Partizipation wichtig: „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.“ (Kaufmann/Plottka 2013, 3) Hinzu kommt noch die

Dimension bürgerschaftlichen Netzwerkes. Auch dies ergibt sich aus Strukturelementen der EBI.

Schon die erfolgreiche Registrierung einer EBI setzt einen Bürgerausschuss voraus, dem Mitglieder aus sieben europäischen Staaten angehören. Maßgeblich ist dabei das Wohnsitzland, d.h. die Mitglieder können die gleiche oder eine unterschiedliche Staatsangehörigkeiten besitzen, müssen aber ihren Wohnsitz in sieben unterschiedlichen Ländern der EU haben. Alle müssen zugleich Unionsbürger sein. Die darin angedeutete europäische Vernetzungsdimension kommt noch deutlicher und stärker zum Tragen, wenn man auf die Erfolgskriterien für eine EBI schaut. Damit sich die Kommission mit einer EBI befassen muss, muss ab offizieller Registrierung innerhalb von einem Jahr ein doppeltes Quorum erfüllt sein: Einerseits muss man mindestens 1 Million Unionsbürger als Unterstützer gewinnen und diese dürfen nicht nur aus einem Land kommen. Vielmehr muss man in mindestens sieben europäischen Ländern eine festgelegte Schwelle an Unterstützerzahlen überschreiten. So hatte die EBI „Wasser ist ein Menschenrecht“ zwar schon im März 2013 mehr als 1 Million Unterschriften gesammelt, aber noch nicht das zweite Kriterium erfüllt. Dies gelang im April 2013. Schaut man hinter diesen Erfolg, so fällt auf, dass auf der Webseite dieser EBI mittlerweile insgesamt 143 Organisationen als Unterstützer auftreten – aus Deutschland z.B. regionale Zusammenschlüsse wie der Berliner Wassertisch oder die Wasserallianz München, mehrere Umweltschutzorganisationen sowie berufliche Organisationen wie ver.di, DGB und Marburger Bund<sup>vii</sup>. Start und Erfolgchancen haben mit der Fähigkeit zum Vernetzen der Bürgerschaft und ihrer intermediären Organisationen zu tun.

### **EBI im Kontext anderer Instrumente der EU**

Die Rubrik „Internationale Beteiligungsverfahren“ im BBE-Europa-Newsletter begann im Juli 2011 mit der Berichterstattung zu öffentlichen Konsultationen bei der EU, also einem schon lange existierendem Instrument der Beteiligung von Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wirtschaft und öffentlichen Institutionen. An den meisten von diesen könnte sich sogar jederzeit jeder einfache Bürger beteiligen, häufig unterstützt von Fragebögen mit vielen Ankreuzfragen. Tatsächlich aber

handelt es sich in der Regel um einige hundert Akteure, die sich europaweit beteiligen. Nur selten, etwa wenn es um Glühbirnen geht, nutzen auch mal einige tausend Bürger und Organisationen diese Teilhabemöglichkeit. Der Grund ist darin zu sehen, dass es sich um komplexe Themen handelt, die in der Regel Teil langjähriger Prozesse im Rahmen europäischer Institutionen sind, die sich in umfangreichen Hintergrunddokumenten niederschlagen. Letztlich zielen diese Konsultationen darauf ab, Expertenwissen möglichst kostenlos zu mobilisieren und zu integrieren. Das macht es übrigens aus redaktioneller Sicht wohl nicht nur einer BBE-Zeitschrift sehr mühsam, darüber zu berichten.

Eine ganz andere Zielrichtung haben naturgemäß EBI, auch wenn sie sich mitunter um speziellere Politikfelder kümmern. Gerade wegen des Agenda-Setting-Charakters einer EBI wäre es fatal, wenn man sie startet und kaum Unterstützer findet: Das wäre ein Eigentor für das eigene Anliegen. Also ist jede EBI auf Breitenwirksamkeit in der Darstellung ihres Anliegens aus. Das macht es auch aus journalistischer Sicht im Alltag einfacher und arbeitsökonomisch interessanter, über sie zu berichten. Hinzu kommt, dass jeder EBI ein oppositioneller, gleichwohl konstruktiver Charakter zu Eigen ist: Die Kommission soll ja zu etwas gebracht werden, was sie von sich aus nicht auf ihrer eigenen mehrjährigen Agenda hat. Im Unterschied zur Darstellung der komplexen Prozesshaftigkeit bei öffentlichen Konsultationen vereinfacht sich damit das Institutionenspiel zumindest scheinbar auf zwei Partner bzw. Gegner, nämlich EBI-Akteure einerseits, Kommission als Adresse der EU andererseits. Damit eignet sich die EBI dazu, Stoff für die Vertiefung einer europäischen Öffentlichkeit zu liefern, wenn es Bürgern und zivilgesellschaftliche Organisationen gelingt, entsprechend relevante Themen in die dann europäische Diskussion zu bringen. Wie immer die einzelne EBI ausgeht, ob sie genug Unterstützer findet, ob und wie die Kommission sich mit ihrem Inhalt dann auseinandersetzt, wird es immer einen Gewinner geben: die EU und ihre Verankerung in der Bevölkerung via einer vertieften europäischen Öffentlichkeit.

## **EBI und Geldvergessenheit**

Anders gesagt kann die EBI ein hervorragendes Marketing für die EU sein. Umso erstaunlicher ist es, mit welcher Mischung von Blauäugigkeit und Ignoranz das Thema einer ausfinanzierten Hintergrundstruktur für die Durchführung von EBI behandelt wird. Zwar kann man eine EBI praktisch komplett offline betreiben, doch letztlich ist sie darauf ausgelegt, die Möglichkeiten des Internet zu nutzen. Entsprechend stellt die Kommission auch kostenlos eine entsprechende Software zur Verfügung, um online Unterschriften sammeln zu können. Soweit so gut, doch völlig außer Blick gerieten und geraten eine Vielzahl versteckter Kosten. So sollen die EBI mit ihren Sammelsystemen eigentlich grundsätzlich bei privaten Providern betrieben werden – erst als deutlich wurde, dass diese teils dazu gar nicht bereit sind, teils nur zu horrenden Kosten, stellte die Kommission ihre Server zur Verfügung, wobei sie daran festhält, dass es sich dabei um eine provisorische Maßnahme handeln soll. Auch an anderen Stellen hat man den Eindruck, dass allzu viele Entscheider dem Irrtum aufsitzen, Internet sei doch quasi kostenlos. Das Gegenteil ist in diesem Fall richtig, denn natürlich können einzelne EBI und ihre Sammlung von Unterstützern Gegenstand von Cyberattacken aus ganz unterschiedlichen Gründen sein: Hackerlust, politische Gegnerschaft, ökonomische Interessen, terroristische Angriffe oder auch Eingriffe aus Drittstaaten. Ganz zu schweigen vom Risiko für einen privaten Provider, im Rahmen einer attackierten EBI zum Gegenstand öffentlicher Kritik zu werden, weil er Datensammlung oder Datenintegrität nicht hat schützen können. Übersetzt in Geld bedeutet das entsprechende erhöhte Kosten. Diese Art Kosten kommen für eine EBI hinzu zu all den Ausgaben, die mit einer transnationalen Vernetzung, Koordinations- und Werbearbeit sowieso schon verbunden sind. Vielleicht wäre das akzeptabel, wenn es um ein direktdemokratisches Entscheidungsinstrument geht. Doch an dieser Stelle muss man dann an die Begrenztheit des Instruments erinnern, die weit vor unmittelbaren Entscheidungen liegt. Auch an anderen Stellen zeigt sich eine merkwürdige Zögerlichkeit, konsequent das nötige Geld in die Hand zu nehmen.

## **Fazit: Agenda-Setting, transnationale Vernetzung und Vertiefen einer Europäischen Öffentlichkeit**

Die Europäische Bürgerinitiative ermöglicht Agenda-Setting aus der Bürgerschaft heraus auf europäischer Ebene; sie zwingt zu transnationaler, zivilgesellschaftlicher Vernetzung, wenn man erfolgreich sein will; und sie kann zur Vertiefung einer europäischen Öffentlichkeit und eines auch bürgerschaftlich geprägten europäischen Diskurses beitragen. Die EBI hat Potenzial, das aus engagementpolitischer Sicht auch in Zukunft zu einer Berichterstattung in BBE-Medien führen wird – wenn sich zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger entsprechend für die europäische Bürgerschaft engagieren.

***Dr. Rainer Sprengel** ist freiberuflicher Experte für bürgerschaftliches Engagement und Redakteur des BBE-Newsletters und der Europa-Nachrichten des BBE*

**Kontakt:** *rainersprengel@online.de*

---

<sup>i</sup> Kaufmann, Sylvia-Yvonne/Plottka, Julian 2013: Die Europäische Bürgerinitiative: Start in ein neues Zeitalter partizipativer Demokratie auf EU-Ebene. In: BBE-Europa-Newsletter. 2/2013. [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2013/03/enl02\\_gastbeitrag\\_kaufmann-plottka.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2013/03/enl02_gastbeitrag_kaufmann-plottka.pdf). (24.05.2013).

<sup>ii</sup> Quittkat, Christine 2012: Die EBI – (K)ein Tor zur europäischen Politik für „Normalbürger“. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*. 4/2012. S. 69-79.

<sup>iii</sup> Vgl. z. B.: EBI – gespaltene Meinungen in Bundestag und -rat 2010. In: BBE-Europa-Newsletter. 4/2010. <http://www.b-b-e.de/index.php?id=14617#17034>. (24.05.2013).

<sup>iv</sup> Diese Rubrik wurde im Juli 2011 eingeführt, wobei schon im Vorgriff auf die EBI darauf hingewiesen wurde, dass über diese in der Rubrik berichtet werden wird: Internationale Beteiligungsverfahren 2011. In: BBE-Europa-Newsletter. 7/2011. <http://www.b-b-e.de/index.php?id=14713#18063>. (24.05.2013).

---

<sup>v</sup> Vgl. Schwerpunkt-Thema: EBI online 2012. In: BBE-Europa-Newsletter. 5/2012. <http://www.b-b-e.de/index.php?id=14790#18930>. (24.05.2013). Schwerpunkt-Thema: Ein Jahr Europäische Bürgerinitiative (EBI) 2013. In: BBE-Europa-Newsletter. 2/2013. <http://www.b-b-e.de/index.php?id=14906#20008>. (24.05.2013).

<sup>vi</sup> Vgl. Europäische Bürgerinitiative: Abgelehnte Registrierungsanträge 2012. In: BBE-Europa-Newsletter. 10/2012. <http://www.b-b-e.de/index.php?id=14839#19563>. (24.05.2013). Bedingungsloses Grundeinkommen 2013. In: BBE-Europa-Newsletter. 1/2013. <http://www.b-b-e.de/index.php?id=14889#19912>. (24.05.2013).

<sup>vii</sup> Vgl. <http://www.right2water.eu/de/supporting-organisations>. (24.05.2013).