

Julian Plottka

Mehr partizipative Demokratie wagen, um das europäische Integrationsprojekt zu stärken

Brexit oder Bremain? Juncker oder Schulz? So zugespitzt beide Fragen sind, elektrisiert nur die erste die Unionsbürger im Vereinigten Königreich und darüber hinaus. Der erstmalige Wahlkampf mit europaweiten Spitzenkandidaten vermochte es dagegen nur, einen weiteren Absturz der Beteiligung an den Europawahlen zu verhindern. Mit 42,61 Prozent wurde 2014 dennoch ein historischer Tiefstwert erreicht, noch nie machten (prozentual) so wenige Unionsbürger von ihrem Wahlrecht Gebrauch. Dass Instrumente der direkten und partizipativen Demokratie mobilisieren, während sich die Institutionen der repräsentativen Demokratie zunehmender Kritik ausgesetzt sehen, ist kein Phänomen der europäischen Ebene, sondern zeigt sich in den nationalen Demokratien genauso.

In einem Punkt unterscheidet sich die Kritik jedoch von jener an nationalen politischen Systemen. Nur weil Parteien als vom Bürger entkoppelt kritisiert werden, wird die Existenz der Nationalstaaten nicht grundsätzlich infrage gestellt. Europakritiker hingegen tun genau dies mit Blick auf das europäische Integrationsprojekt, wenn beispielsweise Nigel Farage von der UK Independence Party formuliert: „The EU is the enemy of democracy“. Verstärkt wird diese Fundamentalopposition durch die bisherigen Referenden zu europapolitischen Fragen. Sie fanden auf nationaler Ebene statt und haben de facto keine Sachfragen zur Abstimmung gestellt, sondern es ging immer um „Europa: ja oder nein?“ – unabhängig davon, ob über einen EU-Beitritt, eine Vertragsreform oder wie zuletzt in den Niederlanden über einen internationalen Vertrag der EU mit einem Drittstaat abgestimmt wurde.

Der Missbrauch direkter Demokratie als Bremsklotz für die europäische Integration

Diese nationalen Referenden über Europa schaffen zwei Probleme: Zum einen werden die Unionsbürger ungleichbehandelt. Die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates erhalten ein Vetorecht und können sich damit potenziell gegen die Auffassung aller anderen Unionsbürger durchsetzen. Zum anderen polarisiert die Reduktion der Abstimmungsfragen auf ein „Europa: ja oder nein?“ die Debatte zwischen Europakritikern und Integrationsfreunden weiter und überlagert jede Sachdiskussion. Exemplarisch zeigen dies die Abstimmungen über den Verfassungsvertrag in den Niederlanden und in Frankreich (2005) als der demokratischste EU-Vertrag aller Zeit u.a. mit dem Argument abgelehnt wurde, die EU sei zu undemokratisch.

Dass Referenden oft als Bremsklotz gegen die europäische Integration instrumentalisiert werden, hat viele Integrationsbefürworter ins Lager der Kritiker der direkten Demokratie

geführt: Europapolitische Referenden seien eine Prämie für Europaskeptiker. Diese Position schadet beiden Seiten. Die Unterstützer direkter Demokratie verlieren mit den Integrationsfreunden einen starken politischen Akteur, der auch an einer Demokratisierung der EU interessiert ist. Umgekehrt bieten die Unterstützer weiterer Integrationsschritte den Europaskeptikern neue Angriffsflächen, die EU als nicht-demokratisch zu brandmarken.

Innovative Demokratie als Chance für das europäische Integrationsprojekt

Dabei ist die Stärkung partizipativer Demokratie auf Unionsebene eine große Chance für die EU. Ohne die nationalen parlamentarischen Systeme kopieren zu müssen – was Anpassungsproblemen führt – könnte sie so einen großen Demokratisierungsschub erleben und zu einem innovativen politischen System werden, das den veränderten Partizipationserwartungen der Bürger entspricht. Dazu muss sie den von der EU-Kommission mit dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ 2001 begonnen Weg, die repräsentative Demokratie auf Unions Ebene um Instrumente partizipativer Demokratie zu ergänzen, konsequent weitergehen. Auch müsste der Graben zwischen den Befürwortern direkter Demokratie und der europäischen Integration überwunden und in eine produktive Koalition verwandelt werden.

Dies kann gelingen, wenn die Reduktion der Abstimmungen auf ein pro oder contra Integration durch die Thematisierung von Inhalten der EU-Politik ersetzt wird. Die Europäische Bürgerinitiative als erstes transnationales Instrument partizipativer Demokratie birgt dieses Potenzial. Das durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Unionsbürgerrecht verleiht den Unionsbürgern seit seiner Umsetzung 2012 eine Agendasetzungsmacht auf EU-Ebene. 1 Mio. von ihnen können die Kommission auffordern, einen Rechtsakt zu einem Thema vorzuschlagen, das ihrer Meinung nach einer EU-Regelung bedarf. Das Monopol der Kommission zur Gesetzesinitiative bleibt davon unberührt. Die EBI hat rein appellativen Charakter.

Bilanz der Europäischen Bürgerinitiative nach vier Jahren

Die bisherige Bilanz der EBI fällt jedoch mager aus: Aktuell sammeln nur fünf Initiativen Unterstützung. Erst drei haben die erforderliche Anzahl an Unterschriften erhalten und wurden von der Kommission beantwortet. Allein die Initiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ hat direkten Niederschlag in europäischer Rechtssetzung gefunden. Aufgrund des von ihr ausgeübten öffentlichen Drucks sah sich die Kommission gezwungen, den Bereich der Wasserversorgung aus der sogenannten Konzessionsrichtlinie auszuklammern, die die Modalitäten der Vergabe von Konzessionen der öffentlichen Hand an private Unternehmen regelt.

20 Initiativen wurden nicht registriert. Die Kommission muss dazu prüfen, ob der Gegenstand innerhalb ihres Initiativrechtes liegt, keine Vertragsänderung erfordert, im Einklang mit den Werten der EU gem. Art. 2 EUV und nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist. Jüngstes und bekanntestes Beispiel einer nicht registrierten EBI ist „STOP TTIP“, die die Kommission als außerhalb ihres Initiativrechts liegend einschätzte. Die Initiato-

ren sammelten informell als „Europäische Initiative“ 3.284.289 Unterschriften und übergaben sie Martin Schulz, dem Präsidenten des Europäischen Parlaments.

12 Initiativen wurden zurückgezogen und 16 haben die notwendigen Quoren nicht erfüllt – neben der insgesamt 1 Mio. Unterschriften ist in mindestens sieben Mitgliedstaaten ein Quorum zu erreichen, das dem 750-fachen der dort gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments entspricht. Zwar ist in einigen Fällen das Nichterreichen der Quoren ein Zeichen mangelnder gesellschaftlicher Relevanz des Themas. Das Verhältnis von drei erfolgreichen zu 28 gescheiterten Initiativen deutet jedoch daraufhin, dass es strukturelle Probleme gibt. So sind die Quoren im Vergleich zu nationalen direktdemokratischen Instrumenten niedrig, jedoch fehlt der EBI eine direkte Rechtsfolge. Dafür sind die Anforderungen an die Unterzeichner (18 Mitgliedstaaten verlangen die Angabe einer persönlichen Identifikationsnummer), die Datenschutzstandards bei der Sammelsoftware (nur eine EBI schaffte es, die bereitgestellte Software regelkonform zu implementieren) und die Verifikation der gesammelten Unterschriften durch die nationalen Behörden vergleichsweise anspruchsvoll. Diese Vorgaben entfalten zusammen mit der persönlichen Haftung der Mitglieder des sogenannten Bürgerausschusses, der formell eine EBI organisiert, eine prohibitive Wirkung. Sie erschweren oder verhindern gar die Nutzung der EBI.

Reformbedarf: die Europäische Bürgerinitiative endlich nutzerfreundlich gestalten

Damit die EBI als innovatives demokratisches Instrument erfolgreich ist und zur Stärkung des Integrationsprojekts beiträgt, bedarf sie einer baldigen Reform, die sie wirklich praktikabel macht. Darin waren sich die Vertreter von Kommission, Parlament und Rat einig als der im März 2015 von der Kommission vorgelegte „Bericht über die Anwendung der Verordnung über die Bürgerinitiative“ diskutiert wurde. Weitere Reformschritte sind bisher aber ausgeblieben und die Prioritäten europäischer Politik haben sich mit dem drohenden Brexit sowie den Schwierigkeiten im Umgang mit den steigenden Flüchtlingszahlen weiter verschoben.

Einen Anstoß, diese wichtige Debatte auch im Jahr 2016 weiterzuführen, liefert aktuell Band 97 der Europäischen Schriften des Instituts für Europäische Politik: „Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative“. Der bei Nomos erschienene Sammelband bietet eine über die Umsetzungsprobleme hinausgehende wissenschaftliche Analyse der EBI. Neben einer einleitenden Darstellung des Instruments und des aktuellen Forschungsstandes widmet er sich ihrer langfristigen Wirkung auf das politische System der EU. Zentral wird in mehreren Beiträgen diskutiert, ob es die EBI vermag, eine europäische Öffentlichkeit zu schaffen und zur Politisierung der EU beizutragen. Anhand der Auswertung der bisherigen Initiativen typologisiert ein Beitrag die Organisatoren hinter den EBI, ein weiterer diskutiert, ob eine EBI nur dann erfolgreich ist, wenn sie alle Quoren erfüllt, oder wie Erfolg zu bemessen ist und ein dritter ist den praktischen Problemen bei der Durchführung sowie konkreten Reformvorschlägen gewidmet. Ergänzt werden diese Analysen durch einen

Vergleich der EBI mit der direkten Demokratie in der Schweiz, auf dessen Basis konkrete Lehren für die anstehende Reform der EBI gezogen werden.

Buch

Maximilian Conrad/Annette Knaut/Katrin Böttger (Hrsg.): *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2016.

Autor

Julian Plottka (Dipl.-Pol.) ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik sowie Programmmanager des internationalen Graduiertenkollegs „The EU, Central Asia and the Caucasus in the International System“. Er hat Politikwissenschaft an den Universitäten in Potsdam und Bergen sowie der Freien Universität Berlin studiert. Sein Forschungsinteresse gilt Fragen der politischen Legitimation der Europäischen Union, insbesondere der Europäischen Bürgerinitiative und dem politischen Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure.

Kontakt: julian.plottka@iep-berlin.de

Weitere Informationen: www.iep-berlin.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

www.b-b-e.de