

**Dr. Christian Huesmann**  
**Dr. Dominik Hierlemann**

---

### **Ein neuer Versuch für mehr Beteiligung: Die Reform der europäischen Bürgerinitiative**

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) wurde vor fast sieben Jahren mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt. Angetreten ist sie, um die EU demokratischer zu gestalten und war ein echtes Novum: das erste transnationale Instrument partizipativer Demokratie. Nun wird die EBI reformiert. Im Dezember 2018 haben sich Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament nach längerer Diskussion geeinigt. Das ist auch gut so. Selbst in Brüssel mehrten sich die Befürchtungen, dass die EBI ohne Reform drohte obsolet zu werden.

Dies liegt auch an der Komplexität und mangelnden Durchschlagskraft des Instruments. Die EBI ist im Kern eine erweiterte Petition. Mit einer Million Unterschriften aus mindestens sieben Mitgliedsstaaten (ein Viertel der EU-Staaten), richtet sich eine erfolgreiche Initiative an die Europäische Kommission. Im Idealfall zieht eine EBI eine Gesetzesinitiative nach sich. Aber der Weg dahin ist beschwerlich: Die Kommission kann selbstständig entscheiden, ob eine EBI zulässig ist oder nicht. Im Zweifelsfall bleibt den Organisatoren nur der Weg zum Europäischen Gerichtshof. Auch die Sammlung von einer Million Unterstützern stellt einen Kraftakt dar. Was aus einer EBI letztlich wird, liegt stark in den Händen der Europäischen Kommission. Viele EBI-Initiatoren sind frustriert. Von einer Neubelebung der europäischen Demokratie durch die Bürgerinitiative ist wenig zu spüren.

### **Ein großes Manko: Keine Berichterstattung, wenig Wirkung**

Selbst für erfolgreiche EBI fehlt es an Öffentlichkeit. Sowohl über die Europäische Bürgerinitiative als Instrument, als auch über konkrete Initiativen berichten die europäischen Medien nur spärlich.

Eine Analyse von 84 Online- und Printmedien in 14 EU-Mitgliedstaaten zeigt: Im Schnitt erscheint pro Medium weniger als ein Artikel über die Europäische Bürgerinitiative im Jahr<sup>1</sup>. Selbst in berichtsintensiven Jahren erscheint im Durchschnitt kaum mehr als ein Artikel in ein und demselben Medium. Relativ viel berichten die Medien noch in Deutschland, Österreich und Luxemburg. In den Niederlanden, Tschechien und Dänemark gibt es dagegen praktisch keine mediale Beachtung. Eine breite öffentliche Debatte über (erfolgreiche) Bürgerinitiati-

---

<sup>1</sup> Siehe den Einwurf von Dr. Christian Huesmann und Dr. Dominik Hierlemann »Mehr Initiative für Europas Bürger« <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/einwurf-2-2018/>

ven gibt es nicht. Auch für die Organisatoren selbst ist der Gewinn an Bekanntheit und Öffentlichkeit allenfalls begrenzt. Nur in gut jedem fünften Artikel über die EBI finden sie Erwähnung. Auch das Hearing, das einer konkreten EBI zu einer breiteren Öffentlichkeit verhelphen soll, findet keinen Widerhall. Nur 17 Mal wird es in den von uns untersuchten Medien überhaupt erwähnt. Das entspricht nur etwa 3 Prozent aller Artikel über die EBI. Über das Demokratiedefizit der EU schreiben die Medien rund neunmal mehr als über die Europäische Bürgerinitiative. Die Europäische Kommission erfährt 500-mal so viel Berichterstattung, das Europäische Parlament immerhin noch 170-mal mehr.

Damit wird klar: Die Europäische Bürgerinitiative dringt nicht zu den Bürgern durch. Sie haben kaum eine Chance Demokratisierungsschritte der EU wahrzunehmen. Ein Lichtblick ist, dass einzelne Bürgerinitiativen dazu beitragen, für bestimmte Themen eine größere Grundsensibilität in der Öffentlichkeit zu schaffen. Das zeigt etwa die EBI »Ban Glyphosate«.

### **Immerhin: Jetzt wird es einfacher Bürgerinitiativen durchzuführen**

Auf dieser eher gemischten Bilanz der EBI fußt die Reform. Der Reformprozess und der gemeinsame Reformvorschlag von Rat, Kommission und Parlament<sup>2</sup> unterstreichen das gemeinsame Anliegen aller Beteiligten, die Europäische Bürgerinitiative nachhaltig zu verbessern. Einige Verbesserungen werden tatsächlich rasch spürbar sein:

Erstens begegnet die Reform den erheblichen bürokratischen Hürden und technischen Defiziten, die von Nutzern und NGOs kritisiert werden. Die Kommission wird die Verantwortung für die Übersetzung von EBI-Texten übernehmen. Die technischen und rechtlichen Anforderungen für das Sammeln von Unterschriften werden vereinheitlicht und vereinfacht. Den Initiatoren wird größere Rechtssicherheit gegeben, indem die Haftung von Einzelpersonen reduziert wird. EBI-Organisatoren können künftig selbst über den Startpunkt der zwölfmonatigen Periode des Unterschriftensammelns entscheiden. Aber auch der generelle Zugang zur EBI wird durch strukturelle Eingriffe verbessert. Eine Lehre aus der vielfachen Nicht-Registrierung der Anfangszeit ist, dass Bürgerinitiativen nun die Möglichkeit einer partiellen Registrierung erhalten sollen. Falls die Kommission entscheidet, dass nur bestimmte Teile und nicht der Hauptteil einer Bürgerinitiative außerhalb ihrer Kompetenzen liegen, können Organisatoren eine EBI überarbeiten und innerhalb vorgegebener Zeit komplett registrieren.

Zweitens installiert und bestätigt die Reform das bereits bestehende und funktionierende »ECI-Forum«. Die Online-Plattform bietet Bürgern Unterstützung bei der Organisation Europäischer Bürgerinitiativen. Sie dient als erster Anlaufpunkt zum Wissensaufbau, zur Vernetzung und zur Beantwortung praktischer Fragen.

---

<sup>2</sup>PROVISIONAL AGREEMENT RESULTING FROM INTERINSTITUTIONAL NEGOTIATIONS (20.12.2018)  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/AG/2019/01-22/1174155EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/AG/2019/01-22/1174155EN.pdf)

Drittens wird es einen umfassenderen Anhörungsprozess geben mit einer deutlich größeren Rolle für das Europäische Parlament. Die Geschäftsordnung im Parlament wurde geändert, von nun an wird es zu jeder erfolgreichen Initiative eine Debatte im Plenum geben. Ist das bereits ein »game changer«, der einem bereits tot geglaubten Instrument neues Leben einhaucht? Immerhin ist das Parlament der zentrale Ort, an dem öffentlich über für das Gemeinwesen relevante Themen diskutiert wird. Es kann von dieser Debatte selbst profitieren. Es leidet ähnlich wie die EBI im Vergleich zur Kommission allzu oft an fehlender medialer Aufmerksamkeit. Damit sind gerade die konfliktreichen EBI Themen auch eine Chance für größere Öffentlichkeit für das Parlament und seine Debatten.

### **Die Europäische Bürgerinitiative und die Jugend: Die Mitgliedsstaaten sind am Zug**

Wenig beachtet von der Öffentlichkeit, gibt es noch eine weitere kleine Reform: Obwohl nicht so weitreichend wie im ursprünglichen Vorschlag der Kommission, wird sich die EBI für junge Menschen öffnen. Den Mitgliedstaaten steht es frei, das Beteiligungsalter für eine Europäische Bürgerinitiative auf 16 zu senken.

Das ist ein erster Schritt. Denn wer die Europäische Union bürgerfreundlicher machen und EU-Verdrossenheit entgegenwirken will, sollte insbesondere die Jugend stärker beteiligen.<sup>3</sup> Die EU genießt vor allem bei der jungen Generation breite Unterstützung. In keiner Altersgruppe ist die Zustimmung zur EU so hoch, wie unter den 15- bis 24-Jährigen: Mit fast 60 Prozent liegt sie hier um 15 Prozentpunkte höher, als in der Altersgruppe ab 55 Jahre. Das ist erfreulich. Von alleine werden diese Unterstützungswerte nicht auf hohem Niveau bleiben. Denn es gibt eine Kehrseite: Das Generationenverhältnis bei EU-Parlamentswahlen ist nahezu spiegelverkehrt. Das zeigen Nachwahlbefragungen. So nehmen in den höheren Altersgruppen teilweise fast doppelt so viele ihr Wahlrecht wahr, wie in der Altersgruppe der 18 bis 24-Jährigen. Ähnlich beim Brexit: Die Mehrheit der jungen Briten fand sich zwar im Lager der »Remain-Fraktion«. Umfragen des »Guardian« zufolge stimmten die 18- bis 24-Jährigen fast doppelt so häufig für »Remain« wie die Generation 65plus. Allerdings blieben die Jüngeren häufiger der Wahl fern. Die Auswertung des »Guardian« zeigt, dass nur 36 Prozent der jungen Briten abgestimmt haben – Bürger ab 65 Jahren gingen mit 83 Prozent mehrheitlich zur Wahl. Daran lässt sich erkennen, dass die hohe Zustimmung, die die EU in der jüngeren Generation erfährt, nicht automatisch in eine hohe politische Wahlbeteiligung mündet.

Der Europäischen Bürgerinitiative kommt hier eine besondere Rolle zu: Sie bedient die bevorzugten Beteiligungsmuster der jüngeren EU-Bürger und könnte so zu einer Verstärkung der politischen Teilhabe beitragen. Jüngere EU-Bürger setzen immer weniger auf die tradierten, langfristigen Formen der politischen Beteiligung etwa über Parteien oder Verbände. Sie

---

<sup>3</sup> Wir diskutieren dies ausführlicher in unserem Einwurf »Die Reform der Europäischen Bürgerinitiative: Nicht für die Jugend?« <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/demokratie-und-partizipation-in-europa/projektnachrichten/die-europaeische-buergerinitiative-und-die-jugend-eine-chance-fuer-die-eu/>

sind aber nicht unpolitisch, sondern werden zeit- und themengebunden aktiv. Dazu passt die Europäische Bürgerinitiative. Sie ist online zugänglich und bietet die Möglichkeit, sich punktuell für eine als wichtig empfundene politische Maßnahme einzusetzen. Gerade Online-Petitionen stehen bei jüngeren Bürgern hoch im Kurs. Die Shell-Jugendstudie zeigt: Junge Menschen nutzen Petitionen und Unterschriftenlisten als Beteiligungsform zehn Mal so oft, wie die Mitgliedschaft in einer politischen Gruppe oder Partei und beinahe doppelt so oft wie die Teilnahme an einer Demonstration. Damit ist klar: Die Europäische Bürgerinitiative ist gerade für die jüngere Generation ein ideales, niedrighschwelliges (Einstiegs-) Beteiligungs-instrument.

Der Ball liegt nun im Spielfeld der Mitgliedstaaten. Ihnen steht es zukünftig frei, das Mitmachalter für eine Europäische Bürgerinitiative auf 16 Jahre zu senken oder sich wie bisher am Wahlalter zur Europawahl zu orientieren. Mit einer Senkung des Mindestalters für eine EBI auf 16 Jahre, können sie mehr Jugendbeteiligung auf europäischer Ebene ermöglichen und zugleich gärendem Populismus und keimendem Nationalismus entgegenwirken.

### **EBI-Reform: erst der Anfang einer partizipativeren EU**

Dennoch: Die Reform der EBI wird weder alle Wünsche erfüllen, noch im Alleingang das Europa der Bürger erschaffen. Es bleiben einige Schattenseiten. Gerade viele Initiatoren vergangener Bürgerinitiativen sind unzufrieden. Vertragsveränderungen können nach wie vor nicht gefordert werden. Unklar bleibt weiterhin, ob eine EBI zukünftig auch darauf abzielen darf, Vorhaben zu verhindern. Im Fall der EBI zur Verhinderung des Handelsabkommens TTIP urteilte der EUGH im Sinne der Initiatoren für eine Zulassung. Doch es bleibt dabei: Die Reform klärt diese Fragen nicht endgültig. Im Zweifel obliegt die letzte Entscheidung, ob eine EBI zulässig ist, der Europäischen Kommission. Auch in Zukunft bleibt den Initiatoren bei unterschiedlicher Ansicht in dieser Frage der Weg zum EUGH also nicht erspart. Von einer Themenausweitung würde die EBI profitieren – sie wäre attraktiver und hätte mehr Wirkungskraft.

Einen Schritt zurück geht die Reform in Bezug auf die Transparenz- und Datenschutzerfordernungen. Obwohl die Reform angetreten ist, um die EBI vor allem benutzerfreundlicher zu gestalten und von Bürokratie zu befreien, geht es hier in die entgegengesetzte Richtung. Gerade Initiatoren mit wenig organisatorischer Unterstützung im Rücken, könnten von den zusätzlichen Transparenz- und Datenschutzerfordernungen abgeschreckt werden. So sollen freiwillig angegebene E-Mail-Adressen von Unterstützern einer EBI nach einer kurzen Dauer gelöscht werden. Das erschwert im hohen Maße weitere Kampagnen. Diese Verpflichtung benachteiligt vor allem Initiatoren, die auf keine EU-weiten Strukturen zurückgreifen können. Die Bildung einer europäischen Zivilgesellschaft wird so eher behindert, als gefördert.

Zudem dürfen nicht alle partizipativen Hoffnungen allein auf der EBI liegen. Sie kann nicht alles erfüllen. Die EU muss über eine für Bürger spannende »Partizipationsarchitektur« nachdenken. Die EBI ist nur ein Instrument unter vielen auf dem Weg zu einer partizipative-

ren EU. Die Debatte über ein partizipativeres Europa hat gerade erst begonnen. Nicht nur die Bürgerinitiative, auch die EU hat ihr demokratisches Potenzial noch lange nicht ausgeschöpft.

### **Autoren**

**Dr. Christian Huesmann** ist Project Manager im Programm »Zukunft der Demokratie« der Bertelsmann Stiftung.

**Dr. Dominik Hierlemann** ist Senior Expert und leitet das Projekt »Demokratie und Partizipation in Europa« bei der Bertelsmann Stiftung.

Zusammen haben sie den Reformprozess der EBI eng begleitet.

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

### **Weitere Informationen:**

Das Projekt »Demokratie und Partizipation in Europa« der Bertelsmann Stiftung:  
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/demokratie-und-partizipation-in-europa/>

EINWURF 2 / 2018 - Mehr Initiative für Europas Bürger: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/einwurf-2-2018/>

Factsheet zum EINWURF 2 / 2018: Wissenswertes zur Europäischen Bürgerinitiative. 10 Fakten, Hintergründe und Analysen zur Europäischen Bürgerinitiative.  
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/factsheet-zum-einwurf-2-2018-wissenswertes-zur-europaeischen-buergerinitiative/>

EINWURF 5 / 2018 - Die Reform der Europäischen Bürgerinitiative: Nicht für die Jugend?:  
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/einwurf-5-2018-die-reform-der-europaeischen-buergerinitiative-nicht-fuer-die-jugend/>

### **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)