



**Netzwerk
Europäische Bewegung**
Deutschland

EU-in-BRIEF

Analysen – Positionen – Vorausschau

Kurze Geschichte und Genese der Europäischen Bürgerinitiative

Rede von Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann

Seit dem 1. April 2012 ist es soweit: Die ersten Europäischen Bürgerinitiativen (EBI) können gestartet werden. Welche Bedeutung hat die EBI für die organisierte Zivilgesellschaft in Deutschland? Und welche praktischen Fragen stellen sich mit der Durchführung europaweiter Plebiszite? Diese und weitere Fragen diskutierte das Netzwerk Europäische Bewegung Deutschland (EBD) und die Vertretung der EU-Kommission in Deutschland am 27. April 2012. Die Veranstaltung mit dem Titel „Praktisch gut? Die Bedeutung der Europäischen Bürgerinitiative für die deutsche Zivilgesellschaft und wie sie diese einsetzen kann“ markierte den großen offiziellen Auftakt der EBI in Deutschland.

Der Redebeitrag von Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann, ehemalige Berichterstatteerin zur EBI im Europäischen Parlament und Mitglied des Präsidiums der Europa-Union Deutschland, wird hier im Wortlaut abgedruckt.

Es ist schlicht wunderbar: Das Kind lernt laufen! Endlich. Seine Geburt verlief höchst dramatisch. Jahrelang haben viele Europäerinnen und Europäer um sein Leben gebangt. Ich habe gekämpft, wir haben gekämpft, wieder und wieder. Wir haben schwere Rückschläge eingesteckt, aber wir haben nicht locker gelassen. Wir wollten, dass das Kind die Chance hat zu wachsen und zu gedeihen; dass es die Chance hat, die europäische Welt zu entdecken und sie vor allem für sich zu erobern.

Meine Damen und Herren, ich danke der Europäischen Bewegung Deutschland für die Einladung und für die Gelegenheit, heute mit Ihnen gemeinsam über das Kind, die Europäische Bürgerinitiative, zu sprechen, vor allem darüber, wie die Zivilgesellschaft in Deutschland dazu beitragen kann, ihm beste Entwicklungschancen zu eröffnen.

Die Europäische Bürgerinitiative hat mehrere Väter und Mütter, denn sie ist ein Kind des Konvents zur Zukunft der

EU (Europäischer Konvent oder später auch Verfassungskonvent genannt). Ich hatte die große Ehre, ihm in den Jahren 2002/03 als einzige Frau aus Deutschland anzugehören. Jahre später, 2008/2009, war ich die erste Berichterstatterin des Europäischen Parlaments zur EBI und – offen gesagt – es erfüllt mich schon mit Genugtuung, dass in der Verordnung, die seit Anfang des Monats in Kraft ist, so manch ein „Kaufmann-Vorschlag“ nun geltendes europäisches Recht ist.

Heute wollen wir in die Zukunft schauen. Doch keine Zukunft ohne Vergangenheit. Deshalb werfe ich sehr gern mit Ihnen zunächst einen kurzen Blick zurück.

Die Europäische Bürgerinitiative ist ohne den Verfassungskonvent undenkbar. Ende der 1990er Jahre bzw. um die Jahrtausendwende durchlebte die Europäische Union aufregende Zeiten. EU-weit war der Ruf nach Reform unüberhörbar. Nach dem „Murksvertrag“ von Nizza mit seinen so genannten „left

overs“ und vor der anstehenden Osterweiterung der Europäischen Union gab es genau das Zeitfenster, das für die Politik so essenziell ist, das Zeitfenster für Veränderung. Die Regierungen hatten dies – glücklicherweise – bemerkt, die Gelegenheit beim Schopf gepackt und sich getraut, ein in der Geschichte der internationalen Beziehungen einmaliges Experiment zu starten: Vertragsverhandlungen nicht im „stillen Kämmerlein“, sondern öffentlich zu führen. Sie verabschiedeten im Dezember 2001 die Erklärung von Laeken.

In diesem achtseitigen Dokument (unter der Überschrift „Europa steht am Scheideweg“) listeten sie über 60 Fragen bzw. Problemstellungen auf, die einer Lösung bedurften und sie beschlossen die Einrichtung eines Konvents, den Konvent zur Zukunft der Europäischen Union. Er sollte diese Mammutaufgabe bewältigen. Der Konvent nahm Anfang 2002 unter Leitung von Valéry Giscard d'Estaing seine Arbeiten auf. Die Überwindung des Demokratiedefizits der EU durch umfassende Demokratisierung war dabei nicht irgendein Thema, sondern „Mehr Demokratie!“ war das zentrale Thema, das alle Diskussionen wie ein roter Faden durchzog. Das Ziel hieß: Europa den Bürgern näher bringen!

„Mehr Demokratie!“ – aber wie?

Der Fokus der Debatten richtete sich damals natürlich nicht von ungefähr auf die institutionellen Reformen, insbesondere darauf, wie die Rechte des Europäischen Parlaments als direkt gewählte Vertretung der Bürgerinnen und Bürger oder wie auch die Rolle der nationalen Parlamente gestärkt werden könnten. Aber zugleich war mir und anderen Konventsmitgliedern klar: So wichtig die institutionellen Reformen auch sein mögen – wenn die europäische Einigung ein Projekt der Bürgerinnen und Bürger werden soll, dann reichen sie allein nicht aus.

Diese Erkenntnis war es, die schon kurz nach Beginn der Arbeiten des Konvents, am 20. März 2002, einige Abgeordnete im Konvent und Vertreter der Zivilgesellschaft zusammenführten. Im „IRI Europe Convention Network“ hatten sich Aktivisten verschiedener NGOs aus mehreren Ländern in einer Plattform zusammengeschlossen. Es waren NGOs, die sich mit dem Themenkreis Bürgerbeteiligung/direkte Demokratie befassten und über zahlreiche praktische Erfahrungen verfügten. Sie nahmen zu uns Konventsmitgliedern Kontakt auf. Mit diesen Aktivisten (aus Deutschland mit dabei waren z.B. Vertreter von „Mehr Demokratie e.V.“ wie Carsten Berg und Michael Efler) entwickelte sich von nun an eine fruchtbare Zusammenarbeit.

Wir trafen uns bilateral und in einem informellen Gesprächskreis, diskutierten Textvarianten und damit einhergehend natürlich stets die „politische Großwetterlage“ – Wie sah das aktuelle Kräfteverhältnis im Konvent aus? Was könnte mehrheitsfähig werden? Wie könnte Mehrheitsfähigkeit erreicht werden? etc. Denn: Viele Verbündete hatten wir – weiß Gott – nicht. Seitens der Regierungen beispielsweise hatte – was Wunder – niemand ein Interesse, und das Konventspräsidium verstand sich nun wirklich auch nicht als „Hort der Basisdemokratie“. Es war also nicht verwunderlich, dass es in der ersten verfassungsgebenden Versammlung in der Geschichte der EU Abgeordnete waren (und zwar aus allen politischen Fraktionen), die sich mit NGOs verbündeten.

Mit dabei waren Kollegen aus dem EP wie Alain Lamassoure (EPP-ED, Frankreich), der spätere Ko-Berichterstatter des Parlaments zur Bürgerinitiative; Johannes Voggenhuber (Grüne/EFA, Österreich) oder Jens-Peter Bonde (IND/DEM, Dänemark). Aus den nationalen Parlamenten waren z.B. dabei Josep Borell Fontelles (PSE, Spanien; später Präsident des Europäischen Parlaments)

und Prof. Jürgen Meyer (SPD), Vertreter des Deutschen Bundestages im Konvent.

Volksabstimmung oder Bürgerinitiative?

Wir alle begannen, Ideen und Konzepte darüber zu entwickeln, wie direktdemokratische Elemente in die neuen EU-Verträge einbezogen werden könnten. Dabei gingen wir zweigleisig vor. In erste Linie ging es um ein gesamteuropäisches Volksabstimmungsverfahren, zugleich jedoch auch um die Idee einer Bürgerinitiative. Am 31. März 2003 reichte beispielsweise Alain Lamassoure einen Textentwurf ein (CONV 658/03): „Art. 43bis: droit de pétition et referendum européen“ („Europäisches Petitions- und Referendumsrecht“). Sein Vorschlag beinhaltete beides: die Idee der Bürgerinitiative und die institutionelle Möglichkeit einer gesamteuropäischen Volksabstimmung über wichtige Sachthemen.

Doch die von uns verfolgte Referendumsidee hatte Null Aussicht auf Erfolg. Leider, trotz des damals enormen öffentlichen Drucks, des aktiven Lobbying von mehr als 120 NGOs und der Unterschriften von 38 Mitgliedern, stellv. Mitgliedern und Beobachtern des Konvents. Der Widerstand dagegen war zu stark. Prinzipielle scharfe Ablehnung schlug uns entgegen, es wurden aber auch gewichtige rechtliche Argumente ins Feld geführt. Was folgte, war eine „Achterbahnfahrt der Gefühle“: zähes Ringen, Debatten, Auseinandersetzungen.

Dann brachte Prof. Jürgen Meyer am 26. Mai 2003 gegen Ende der Konventsberatungen einen Textvorschlag ein, der vorsah, den Artikel I-46 des damaligen Konventsentwurfs (er trug die Überschrift „Grundsatz der partizipativen Demokratie“) um einen vierten Absatz zu ergänzen (CONV 724/03). Sein Antrag ließ den Aspekt der Volksabstimmung außen vor und konzentrierte sich voll

und ganz auf unsere Idee der Bürgerinitiative. Die Kernidee des Antrags und der inhaltliche Schlüssel zum späteren Erfolg bestanden darin, anknüpfend an das bereits vorhandene indirekte Initiativ- oder Aufforderungsrecht des europäischen Gesetzgebers gegenüber der Europäischen Kommission dieses auch den Bürgerinnen und Bürger zu übertragen. Sie sollten im Hinblick auf das Aufforderungsrecht gegenüber der Kommission auf dieselbe Stufe gestellt werden wie Rat und Parlament. Der Antrag von Prof. Meyer wurde von fast 70 Mitgliedern, stellvertretenden Mitgliedern des Konvents und Beobachtern unterzeichnet. Darunter war auch der Vizepräsident des Konvents Giuliano Amato. Durch seine Unterstützung hatten wir den Fuß in der Tür zum Konventspräsidium, aber den Durchbruch hatten wir noch nicht geschafft.

Schließlich half nur noch ein Kraftakt der Parlamentarier/innen

In den letzten Tagen des Konvents gingen die Wogen hoch her. Der Zeitdruck war enorm, denn bis zum Europäischen Rat am 20. Juni 2003 in Thessaloniki sollte der Verfassungsentwurf des Konvents vorliegen. Aber wie die Bürgerinitiative war so manche wichtige Reformidee noch nicht unter Dach und Fach. Intensive Überzeugungsarbeit war zu leisten, politischer Druck musste aufgebaut werden. Schließlich half nur noch ein Kraftakt (man könnte auch sagen „Aufstand“) aller Parlamentarier/innen im Konvent. Wir hatten ein gemeinsames Forderungspaket geschnürt, zu dem auch die Bürgerinitiative gehörte. Von seiner Annahme machten wir die Unterstützung zum Gesamttext abhängig. Daran kamen das Konventspräsidium und sein Präsident nicht vorbei. Sie sahen sich letztlich, eine Woche vor dem EU-Gipfel am 13. Juni 2003, im Zuge der letzten Nachtsitzung veranlasst, das „Ja“ zur Bürgerinitiative zu verkünden.

Meine Damen und Herren, nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 hatte ich – offen gesagt – schon fast alle Hoffnung verloren. Sie kennen die Geschichte von der „Denkpause“ und den enormen Anstrengungen, die Substanz des Verfassungsvertrages zu retten. Sie erinnern sich vielleicht an den unsäglichen Ruf „Nizza oder der Tod“ oder auch an die vertrackte Lage, als der Vertrag von Lissabon zunächst in einem Referendum in Irland scheiterte. All das ist inzwischen Geschichte, versehen mit einer Dramatik, wie sie nur das politische Leben selbst schreiben kann.

Es gibt kein Referenzmodell für transnationale Demokratie

Wesentlich einfacher waren Jahre später die Debatten um die Ausgestaltung der Bürgerinitiative, d.h. die Umsetzung des heutigen Artikels 11 Absatz 4 des EU-Vertrags auch nicht. Denn: Es gibt weltweit kein Referenzmodell für transnationale Demokratie, und Neuland zu beschreiten gehört nun mal nicht zu den leichten Übungen des Lebens. Heftig diskutiert wurde über alle Bestimmungen

der Verordnung, etwa darüber, was eine „erhebliche Anzahl“ von Mitgliedstaaten ist, ob eine Mindestaltersgrenze für die Beteiligung an Bürgerinitiativen fixiert werden soll, wie Datenschutz und finanzielle Transparenz gesichert werden können oder wie die Europäische Kommission mit erfolgreichen Bürgerinitiativen mit mindestens 1 Million Unterstützungsbekundungen umzugehen hat u.v.a.m.

Ich habe all diese Debatten seit 2002 begleitet, und ich bin sehr froh, dass heute, zehn Jahre später, eine gute, nutzerfreundliche Verordnung auf dem Tisch liegt. Ja, jetzt kann das Kind des Konvents endlich laufen lernen. Ich setze da voll und ganz auf die Zivilgesellschaft, auf ihren Ideenreichtum und Elan. Europa, das wissen Sie alle, braucht heute vielleicht mehr denn je neuen Schwung. Es muss um seiner Zukunft willen ein Projekt der Bürgerinnen und Bürger werden. Wir von der Europa-Union Deutschland engagieren uns dafür. Bitte helfen auch Sie dabei mit.

Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann war von 1999 bis 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments und dort u.a. Berichterstatterin zur Europäischen Bürgerinitiative. Sie ist Mitglied des Präsidiums der Europa-Union Deutschland und Vorsitzende des Landesverbands Berlin.

Kontakt: kaufmann@europa-union-berlin.de

Beim Zitieren dieses Artikels verweisen Sie bitte auf:

http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files_ebd/eu-in-brief/EBD_PUB_EU-in-BRIEF_3_2012_Europaeische_Buergerinitiative.pdf

Zitier-Hinweise: Bisher wurden keine verbindlichen Regeln zur Zitierweise digitaler Publikationen geschaffen. Daher bitten wir, folgende Angaben zu übernehmen, wenn Sie einen unserer Texte zitieren möchten: Autoren des Textes, Titel des Textes, Internetadresse wie angeben. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Impressum

EU-in-BRIEF Analysen – Positionen – Vorausschau ist ein kostenloses Informationsangebot im PDF-Format des Netzwerks Europäische Bewegung Deutschland.

Zitier-Hinweise: Bisher wurden keine verbindlichen Regeln zur Zitierweise digitaler Publikationen geschaffen. Daher bitten wir, folgende Angaben zu übernehmen, wenn Sie einen unserer Texte zitieren möchten: Autoren des Textes, Titel des Textes, Internetadresse wie angeben. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

© Europäische Bewegung Deutschland e.V.

Sophienstr. 28/29
D-10178 Berlin

Telefon: +49 30 3036201-10
Fax: +49 30 3036201-19

netzwerk@europaeische-bewegung.de

Herausgeber: Bernd Hüttemann (V.i.S.d.P.)

Mehr Wissen!

Auf der Website des Netzwerks EBD erfahren Sie alles Wesentliche über unsere Organisation und können kostenfrei auf eine Vielzahl von Informationen zu Europa zugreifen: <http://www.europaeische-bewegung.de/>

Das Netzwerk EBD ist institutioneller Partner des Auswärtigen Amtes.