



# Mehr Bürgerbeteiligung in der EU – aber wie?

EU-in-BRIEF | Ausgabe 03-2017

Von Anne Freidank

**Mit dem Vertrag von Lissabon wurden erstmals direktdemokratische Elemente in einem EU-Vertrag verankert. Durch die Europäische Bürgerinitiative (EBI) sollen Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union (EU) die Möglichkeit erhalten, stärker an europäischer Politik teilzuhaben und den politischen Diskurs mitzugestalten. Als Beitrag zum aktuellen Konsultationsprozess in der Europäischen Bewegung Deutschland zu den Politischen Forderungen 2017/18 zieht Anne Freidank im Rahmen von EU-in-BRIEF eine Bilanz nach fünf Jahren EBI. Ihr Fazit: Das Instrument hat sich in der Praxis bisher nicht bewährt. Ohne eine Reform wird die EBI dem europäischen Integrationsprojekt mehr Schaden als Nutzen bringen.**

Wir leben in Zeiten großer Verunsicherung. Seit Jahren scheint sich die EU im Krisenmodus zu befinden. Längst ist aus der Vielzahl politischer Herausforderungen und dem Mangel an Handlungsfähigkeit eine Krise der Europäischen Union geworden. Die viel gehegte Hoffnung, dass die Gemeinschaftsmethode durch den Vertrag von Lissabon endlich das Maß aller Dinge würde, hat sich mit Blick auf Euro- oder Flüchtlingskrise jedenfalls nicht bewahrheitet. Wir stolpern von Gipfel zu Gipfel. Erfolge schreiben sich die nationalen Regierungen auf die eigenen Fahnen, Probleme werden auf die EU geschoben. Dass auf dem Kontinent die EU-Skepsis zunimmt und in vielen EU-Mitgliedstaaten ein Erstarken rechts-populistischer Parteien und solcher Kräfte zu beobachten ist, die die Errungenschaften der europäischen Einigung

grundsätzlich infrage stellen, kann vor dem Hintergrund nicht überraschen.

## Mehr Demokratie durch die EBI?

Kurzum: Die EU braucht wieder gute Nachrichten! Die Bürgerinnen und Bürger müssen gemeinschaftliches Handeln als Chance wahrnehmen und so den Mehrwert der EU erkennen. „Wenn die Neuorientierung des Kontinents auf breite Akzeptanz stoßen soll, darf sie nicht per Gipfelbeschluss angeordnet werden, sondern muss die Vielfalt der gesellschaftlichen Interessen in Europa in einem partizipativen Prozess aufnehmen,“<sup>1</sup> konstatiert die Europäische Bewegung Deutschland (EBD) daher in ihren Politischen Forderungen 2016/17.

<sup>1</sup> Europäische Bewegung Deutschland: Politische Forderungen 2016/17, <https://www.netzwerk-ebd.de/aktivitaeten/politik-2016-17/die-eu-reformieren/>, Stand 28.12.2016

Die EBI wurde im Rahmen des Verfassungskonvents, der 2002 bis 2003 tagte, im Geiste geschaffen, mehr Demokratie auf europäischer Ebene zu verankern und die Bürgerinnen und Bürger direkter an europäischer Politik teilhaben zu lassen.<sup>2</sup> Der Vertrag von Lissabon regelt, dass sie die Initiative ergreifen können „und die Europäische 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“<sup>3</sup>. Eine Million Unterschriften aus mindestens sieben EU-Mitgliedstaaten sind für eine erfolgreiche EBI notwendig.<sup>4</sup> Seit 2012 kann das Instrument durch Inkrafttreten der entsprechenden Verordnung auch praktisch genutzt werden. Seine Einführung wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen, darunter Mitglieder der EBD wie die Jungen Europäischen Föderalisten Deutschland (JEF) sowie die Europa-Union Deutschland (EUD), begrüßt. Man erhoffte sich von dem Instrument neue Impulse für die politische Debatte in der EU sowie Schritte hin zur Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit.<sup>5</sup>

## Großer Aufwand bei geringem Nutzen

Die EBI bleibt jedoch seit ihrer Lancierung hinter den Erwartungen zurück. Ein Blick auf die Zahlen verrät bereits Vieles über den Zustand der Initiative: Bisher wurden insgesamt 63 Initiativen bei der EU-Kommission angemeldet. Davon wurden zwanzig nicht zur Registrierung zugelassen, bei 32 wurde die Unterschriftensammlung entweder vorzeitig abgebrochen oder es

konnten nicht genügend Unterschriften gesammelt werden. Nur drei EBIs haben bisher überhaupt das Quorum von einer Million Unterschriften erreicht. Für sechs EBIs weitere läuft zurzeit die Unterschriftensammlung.<sup>6</sup>

Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie das Europäische Parlament, die Europäische Bürgerbeauftragte und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss identifizierten zahlreiche Probleme, die verhindern, dass die EBI als effektives Instrument der Bürgerbeteiligung zum Tragen kommt. Sie sind sich darin einig, dass die EBI in ihrer jetzigen Form zu hohe Hindernisse für Initiatoren birgt, gleichzeitig wenig Resultate bringt und daher dringend reformiert werden muss. Neben praktischen Hindernissen, wie die knappe und unflexible Frist zur Unterschriftensammlung, unterschiedliche technische und datenschutzrechtliche Bedingungen der Unterschriftensammlung in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten sowie der hohe finanzielle und personelle Aufwand für die Durchführung einer EBI, wird vor allem der Umgang der Kommission mit registrierten und später erfolgreichen Initiativen kritisiert. Denn ein legislativer Vorschlag wurde von der Kommission auf Grundlage der erfolgreichen drei EBIs bisher nicht unterbreitet.

Auch die Gründe für eine Zurückweisung von eingereichten Initiativen durch die Kommission sollten näher betrachtet werden. So war der Fall der Initiative „Stopp TTIP“, die bereits zum Zeitpunkt der Einreichung bei der Kommission über eine Million Unterschriften gesammelt hatte und dennoch abgewiesen wurde, in der Öffentlichkeit besonders kontrovers

<sup>2</sup> Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann: Kurze Geschichte und Genese der Europäischen Bürgerinitiative: EU-in-BRIEF Ausgabe 12-3, <https://www.netzwerk-ebd.de/publication/dr-sylvia-yvonne-kaufmann-kurze-geschichte-und-genese-der-europaeischen-buergerinitiative-eu-in-brief-032012/>, Stand 28.12.2016

<sup>3</sup> Art. 11 Abs. 4 EUV

<sup>4</sup> Die praktische Ausgestaltung der EBI wird in der Verordnung Nr. 211/2011 geregelt.

<sup>5</sup> Europa-Union Deutschland: Europäische Bürgerinitiative: Eine große Chance für das Europäische Einigungsprojekt, Pressemitteilung vom 15.12.2010, [http://www.europa-union.de/eud/news/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=4573&cHash=f0af647d4b5ca054e37852b5914b10d8](http://www.europa-union.de/eud/news/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=4573&cHash=f0af647d4b5ca054e37852b5914b10d8), Stand 28.12.2016

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open>, Stand 21.04.2017

diskutiert worden. Der Grund für die Zurückweisung lag in der Tatsache begründet, dass eine EBI laut aktueller rechtlicher Grundlage kein laufendes Verfahren zum Gegenstand haben darf, kein Gesetz stoppen oder rückgängig machen darf. Damit wird der Wirkungsbereich der EBI jedoch erheblich eingeschränkt. Mit Blick auf die kontroverse Debatte zu TTIP [das derzeit auf Eis liegende Handelsabkommen zwischen der EU und den USA, Anm. d. Redaktion] in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten führte der Entschluss der Kommission daher zu viel Kopfschütteln.

## Ineffizienz schadet dem Ansehen der EU

Eine ineffektive EBI schadet dem Ansehen der EU, denn verständlicherweise werden hohe Erwartungen an das Instrument geknüpft. Wenn diese Erwartungen enttäuscht werden, so kann dies Zweifel am Sinn der Europäischen Union nähren und das Image des bürgerfernen Brüssel befeuern. „Jede abgelehnte Initiative schafft eine Million Euroskeptiker“, kritisiert György Schöpflin (EVP), Berichterstatter des Europäischen Parlaments für die Überprüfung der EBI. Er fordert von der Kommission erfolgreiche Initiativen weniger von einem rechtlichen Standpunkt aus zu beurteilen, als vielmehr die politischen Implikationen zu berücksichtigen.<sup>7</sup> Die Tatsache, dass seit 2012 lediglich drei EBIs die magische Marke von einer Million Unterschriften geknackt haben, zeigt bereits, welche Leistung von den Initiatoren erbracht worden sein muss.

Das Europäische Parlament stimmte 2015 über eine Entschließung ab, die sich mit den Herausforderungen der EBI und möglichen Verbesserungen befasst. Es fordert darin die

<sup>7</sup><http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20151030STO00736/wie-soll-europ%C3%A4ische-b%C3%BCrgerinitiative-verbessert-werden>, Stand 28.12.2016

<sup>8</sup>Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. Oktober 2015 zur europäischen Bürgerinitiative (2014/2257 (INI))

Europäische Kommission dazu auf, auf Grundlage einer erfolgreichen EBI einen entsprechenden Rechtsakt auf den Weg zu bringen. Darüber hinaus schlägt das Parlament vor, sich mit erfolgreichen EBIs im Rahmen öffentlicher Anhörungen durch die Kommission und das Parlament zu befassen.<sup>8</sup> Ein Vorschlag, den die EBD in ihren Politischen Forderungen 2016/17 unterstützt.

## Jetzt beherzt anpacken!

Trotz umfassender Analysen und Vorschläge europäischer Institutionen und zivilgesellschaftlicher Akteure scheint die Reform der EBI keine Priorität der Kommission zu sein. Die von zahlreichen Akteuren geforderte Überarbeitung der EBI-Verordnung wurde von der Kommission bisher nicht auf den Weg gebracht. Im Kommissions-Arbeitsprogramm 2017 taucht die Reform der EBI ebenfalls nicht auf. Mit Blick auf die Politischen Forderungen der EBD ist „eine Reform der EBI, die das Instrument bürgerfreundlicher gestaltet und ihren Anwendungsbereich ausweitet“ nicht nur „wünschenswert“, sondern unbedingt notwendig, wenn das Instrument nicht ein „wirkungsloser Beteiligungs-Placebo“<sup>9</sup> bleiben soll.

Democracy International, Mitglied des European Movement International (EMI) und engagiert für eine Reform der EBI, hat das nächste Ziel ihrer Arbeit entsprechend festgelegt: „Als nächstes müssen wir die EU-Kommission von einer Verbesserung der EBI überzeugen. Wir werden unsere Kampagnen- und Lobbybemühungen fortführen, um die Kommission aufzufordern, das Bürgerrecht

<sup>9</sup> Gerald Häfner von Democracy International [https://publixphere.net/i/publixphere-de/proposal/1910-Europ%C3%A4ische\\_B%C3%BCrgerinitiative\\_Wirkungslos/history](https://publixphere.net/i/publixphere-de/proposal/1910-Europ%C3%A4ische_B%C3%BCrgerinitiative_Wirkungslos/history), Stand 28.12.2016

zu stärken und für die Demokratie in der EU einzustehen.“<sup>10</sup>

Die EBI bietet die Chance, Bürgerinnen und Bürger direkt in die politische Debatte in der EU einzubeziehen. Eine Chance, die es vor dem Hintergrund der aktuellen europapolitischen Großwetterlage zu nutzen gilt. Die Kommission ist also gefordert, aktiv zu werden. Verpasst sie diese Chance, schadet sie nicht nur sich selbst, sondern auch dem gesamten Integrationsprojekt. Mit dem

Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, dem Ausschuss der Regionen sowie der Europäischen Bürgerbeauftragten gibt es bereits wichtige Akteure auf europäischer Ebene, die die Bedeutung der EBI erkannt haben und sich für eine Reform einsetzen. Die Vertreterinnen und Vertreter der europäischen Zivilgesellschaft müssen den Druck auf die Kommission daher aufrechterhalten und die Reform der EBI deutlich einfordern.

---

<sup>10</sup> <https://www.democracy-international.org/de/rettet-die-europaeische-buergerinitiative>, Stand 28.10.2016



## Über die Autorin

**Anne Freidank** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Europaabgeordneten Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann in Berlin und Mitglied im Landesvorstand der Europa-Union Berlin. Von 2011 bis 2014 war die Europawissenschaftlerin im Informationsbüro des Europäischen Parlaments in Deutschland tätig.

**Kontakt:** [redaktion@netzwerk-ebd.de](mailto:redaktion@netzwerk-ebd.de)

Beim Zitieren dieses Artikels verweisen Sie bitte auf: [https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2017/04/EU-in-BRIEF-03-2017-Freidank\\_Mehr-Bürgerbeteiligung-in-der-EU.pdf](https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2017/04/EU-in-BRIEF-03-2017-Freidank_Mehr-Bürgerbeteiligung-in-der-EU.pdf)

## Impressum

**EU-in-BRIEF | Analysen – Positionen – Vorausschau** ist ein kostenloses Informationsangebot im PDF-Format des Netzwerks Europäische Bewegung Deutschland.  
ISSN-Nummer: 2191-8252

**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 angegeben. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

© **Europäische Bewegung Deutschland e.V.**

Sophienstr. 28/29 | D-10178 Berlin  
T +49 30 3036201-10 | F -19  
[info@netzwerk-ebd.de](mailto:info@netzwerk-ebd.de)

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

## Mehr Wissen!

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

Die Europäische Bewegung Deutschland e.V., gegründet 1949, ist das größte zivilgesellschaftliche Netzwerk in Deutschland und institutioneller Partner des Auswärtigen Amtes.