Hohe Erwartungen und großes Potenzial – die Reform der Europäischen Bürgerinitiative kann Einiges erreichen

Carmen Descamps und Julian Plottka

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) wurde vom Konvent zur Zukunft der EU (Europäischer Konvent) geschaffen.[1] Sie kann seit dem 1. April 2012 von UnionsbürgerInnen genutzt werden, um die Europäische Kommission aufzufordern, einen Rechtsakt zu einem Thema vorzulegen, das aus Sicht der UnterstützerInnen einer europäischen Regelung bedarf. Eine direkte Rechtsfolge, die die Kommission im Falle einer erfolgreichen Initiative zum Handeln zwingt, gibt es nicht. Seitens der Zivilgesellschaft wurden von Anfang an hohe Erwartungen an die EBI gestellt. Diese hatte die Hoffnung, durch die EBI ein Instrument mit direktem Einfluss auf die europäische Politik erhalten zu haben. Auch seitens der Wissenschaft und Politik waren die Erwartungen groß, dass die EBI einen Beitrag zur weiteren Demokratisierung der EU leistete. Welche Forschungshypothesen es dazu gibt und wie der Stand der wissenschaftlichen Debatte zur EBI insgesamt ist,[2] zeichnet der erste Abschnitt des Beitrags nach. Er kommt zu dem Ergebnis, dass – gerade aufgrund der geringen Anzahl erfolgreicher Initiativen – der Forschung bisher die empirische Basis fehlt. Warum dies der Fall ist, zeigt der zweite Abschnitt des Beitrags, der zur Erleichterung des Verständnisses nicht nur den Entstehungshintergrund der EBI kurz zusammenfasst, sondern auch die fünf Schritte des komplexen Verfahrens einer EBI schildert. Die 2017 begonnene Reform der bisherigen sekundärrechtlichen Basis des EBI-Verfahrens, die Verordnung Nr. 211/2011, wurde mit dem Inkrafttreten der neuen EBI-Verordnung 2019/788[3] am 18. Mai 2019

1 Zur Agenda, zum Aufbau und der Arbeitsweise des Konvents über die Zukunft der EU, vgl. den Beitrag von Teija Tiilikainen in diesem Band.

2 Das Manuskript wurde im April 2018 fertiggestellt, jüngere Entwicklungen konnten nur noch begrenzt im Rahmen einer Aktualisierung im Juli 2020 einbezogen werden.

3 Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 130 vom 17. Mai 2019, S. 55-81.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

weitestgehend abgeschlossen. Für eine empirische Beantwortung der Frage, ob das neue Verfahren den Ansprüchen eines bürger- bzw. nutzerfreundlichen Instruments der partizipativen Demokratie entspricht, ist es zum Zeitpunkt der Aktualisierung dieses Artikels im Juli 2020 angesichts der Dauer eines EBI-Verfahrens und der Einschränkungen denen Kampagnenaktivitäten durch die COVID19-Pandemie unterliegen noch zu früh.

Vor diesem Hintergrund diskutieren die drei danach folgenden Abschnitte, auf der Grundlage der ursprünglichen EBI-Verordnung von 2011, jeweils eine der zentralen Forschungshypothesen bezüglich des Beitrags der EBI zur weiteren Demokratisierung der EU. Es werden die Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft, die Schaffung europäischer Öffentlichkeiten sowie die Frage diskutiert, ob die EBI ein Treiber der Politisierung der EU ist.

1. Die EBI: nur ein politikwissenschaftliches Nischenthema

Wenngleich die erste EBI-Verordnung vor neun Jahren in Kraft trat und das öffentliche wie wissenschaftliche Interesse durch die jüngste Novelle der EBI-Verordnung zunahm, stellt die EBI-Forschung weiterhin ein Nischenthema in der europäischen Integrationsforschung dar. Dies ist größtenteils durch eine fehlende empirische Basis zu erklären; hervorgerufen durch bisher lediglich vier erfolgreiche Initiativen und deren letztendlich geringen Einfluss auf die EU-Politik.

Dies wirft aus wissenschaftlicher Perspektive zwei Probleme auf, mit denen die EBI-Forschung konfrontiert ist. Einerseits sind auf der Basis einzelner, explorativer Forschungsansätze kaum allgemeingültige Aussagen über das EBI-Verfahren als Ganzes möglich, sodass Forschungsergebnisse meistens in Forschungshypothesen münden. Andererseits sind auffallend viele VerfasserInnen von Publikationen zum Thema selbst als Stakeholder aktiv (gewesen) oder setzen sich für Themen der direkten Demokratie und der europäischen Bürgerbeteiligung ein, wodurch die nötige wissenschaftliche Distanz zum Forschungsgegenstand unter Umständen nicht immer gegeben ist.

Dennoch lässt sich die EBI-Forschung in vier Themenbereiche gliedern: *Erstens* untersuchen zahlreiche Studien die Rolle der EBI innerhalb des europäischen politischen Systems und ihren Einfluss auf dieses aus einer meist theoretischen Perspektive. Leitfragen sind hierbei beispielsweise die

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Stärkung europäischer Demokratie,[4] die Entstehung unterschiedlich umfangreicher europäischer Öffentlichkeiten,[5] Partizipationsmöglichkeiten an europäischer Politik sowie eine Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft.[6] Während die ersten drei Aspekte entweder nicht ausreichend empirisch fundiert sind bzw. die entsprechenden Thesen durch Untersuchungen infrage gestellt werden, kann zumindest die These einer Entstehung europäischer Zivilgesellschaft durch die EBI als bestätigt angesehen werden. Dem ersten Themenkomplex liegt allgemein die Frage zugrunde, inwiefern die EBI zum Abbau der vielbeschriebenen Distanz zwischen den EU-Institutionen und europäischen BürgerInnen beitragen kann.

Ein *zweiter* Forschungsbereich der EBI befasst sich mit den verschiedenen Akteurstypen,[7] denen EBI-InitiatorInnen zugeordnet werden können, sowie mit den Politikfeldern, auf welche die Initiativen abzielen.

Drittens widmen sich Publikationen, mitunter auch juristischen Ursprungs, einer näheren Untersuchung der Natur der EBI und ihrem Vergleich mit anderen direktdemokratischen Instrumenten.

Im *vierten* Themenbereich lassen sich all jene Veröffentlichungen zusammenfassen, die, am praktischen Politikgeschehen orientiert, Defizite

4 Julian Plottka, »Die Europäische Bürgerinitiative: Inklusion neuer Akteure in die europäische Politik?«, (2012) 2 *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 419.

5 Maximilian Conrad, »The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere«, in Maximilian Conrad, Annette Knaut und Katrin Böttger (Hrsg.), *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative* (Nomos, 2016), 66ff; Annette Knaut, »Rethinking the Imaginary of the Public Sphere: Transnational Discursive Spaces and the ECI«, im selben Band, 51 ff; Justin Greenwood und Katja Tuokko, »The European Citizens' Initiative: The Territorial Extension of a European Political Public Sphere?«, (2016) 2 *European Politics and Society* 166; Jo Leinen, »Die Europäische Bürgerinitiative – Ein wichtiger Schritt in Richtung europäische Öffentlichkeit«, (2012) 4 *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 28.

6 Louis Bouza García und Justin Greenwood, »What is a Successful ECI?«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.), *Bridging the Gap?* (Fn. 5); Justin Greenwood, »The European Citizens' Initiative and EU Civil Society«, (2012) 3 *Perspectives on European Politics and Society* 235; Rudolf Hrbek, »Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem«, (2012) 1 *integration* 35; Rudolf Hrbek, »National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative«, (2012) 3 *Perspectives on European Politics and Society* 370.

7 Maximilian Conrad/Freyja Steingrímsdóttir, »A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012–2015«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.), *Bridging the Gap?* (Fn. 5), 117ff.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des EBI-Verfahrens aufzeigen und Empfehlungen zur Reform des Instruments für mehr Bürgerbeteiligung geben.[8]

Wenngleich die einzelnen Veröffentlichungen unterschiedliche Schwerpunkte setzen, so stimmen sie dennoch in dem Punkt miteinander überein, dass die Reform der EBI unausweichlich war, um ihr volles Potential sowie ihren europäischen Mehrwert auszuschöpfen und das Instrument benutzerfreundlicher für UnionsbürgerInnen zu gestalten. Da nicht alle in der Forschung identifizierten Probleme durch die jüngste Novelle behoben worden sind, ändert sie nichts an diesem grundlegenden Befund.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es weniger an praktischen Reformvorschlägen als an der nötigen empirischen Evidenz mangelt, um die EBI-Forschung aus der politikwissenschaftlichen Forschungsnische hervorzuholen. Die Entwicklung und Erweiterung des Forschungsstandes um substanziell neue Beiträge nach dem Inkrafttreten der neuen EBI-Verordnung 2019 hängen dabei wesentlich von der zukünftigen Nutzung der EBI und dem Anteil erfolgreicher Initiativen ab.

Parallel zum 2017 angestoßenen Reformprozesses hat neben einer stärkeren Nutzung der EBI ebenfalls das wissenschaftliche Interesse zugenommen. Gegenstand der Forschung waren, neben Analysen der Reformen und von Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)[9] verstärkt Untersuchungen der Motivation zur Nutzung der EBI[10] sowie der OrganisatorInnen.

2. *Ein komplexes Verfahren in fünf Schritten*

Da die Kommission von den UnterstützerInnen einer EBI nur aufgefordert wird zu handeln und nicht zwangsläufig zum Vorschlag eines Rechtsaktes gezwungen ist, fehlt der EBI eine direkte Rechtsfolge. Deshalb wird das Instrument der partizipativen und nicht der direkten Demokratie zu-

8 Stellvertretend für die Aufzählung zahlreicher relevanter Studien sei an dieser Stelle auf eine Studie der AutorInnen im Rahmen des EBI-Reformprozesses 2017 verwiesen, welche zentrale reformorientierte Publikationen in Kapitel 3 aufgreift und in Relation zur Reformdebatte setzt: Carmen Gerstenmeyer et al., »Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative« (European Parliamentary Research Service (EPRS), Brüssel 2018), 44ff.

9 Marco Inglese, »Recent Trends in European Citizens' Initiatives: The General Court Case Law and the Commission's Practice«, (2018) 2 European Public Law 335.

10 U.a. Manès Weisskircher, »The European Citizens' Initiative: Mobilization Strategies and Consequences« (2019) Political Studies.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

gerechnet. Mit Blick auf die Rolle der Zivilgesellschaft in Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene insgesamt plädieren Quittkat und Kohler-Koch sogar dafür, von partizipativer Governance und nicht von partizipativer Demokratie zu sprechen. Durch das Konsultationsregime der Kommission sei zwar mehr Transparenz geschaffen worden, die Rückbindung des demokratischen Regierens an die BürgerInnen sei »dagegen weniger überzeugend gelungen«.[11]

Aber mit genau diesem doppelten Ziel, die europäische Demokratie zu stärken sowie die Kluft zwischen den UnionsbürgerInnen und den EU-Organen zu verringern,[12] ist die EBI während des Konvents zur Zukunft der EU (Europäischer Konvent) geschaffen worden. In seinem Vorschlag für die Formulierung des Art. I-47 Abs. 4 Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag)[13] orientierte sich der Vertreter des Deutschen Bundestages im Konvent, Jürgen Meyer (SPD), am Petitionsrecht zum Europäischen Parlament.[14] Der beschlossene Artikel stellt dabei einen Kompromiss zwischen BefürworterInnen direktdemokratischer Verfahren und jenen Konventsmitgliedern dar, die durch neue direkte Beteiligungsformen eine Schwächung der repräsentativen Demokratie fürchteten.[15] Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags durch Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005,[16] wurde der Artikel durch den Vertrag von Lissabon fast unverändert als Art. 11 Abs. 4 in den Vertrag über die Europäische Union (EUV) eingefügt und trat am 1. Dezember 2009 in Kraft. Vor diesem Hintergrund ist die Frage, ob die EBI einen Beitrag zur Stärkung der europäischen Demokratie leistet, nicht allein von wissenschaftlichem Interesse. Sie ist auch Teil der Evaluation, ob die Ziele des

11 Beate Kohler-Koch und Christine Quittkat, »Vorwort«, in Beate Kohler-Koch und Christine Quittkat, *Die Entzauberung partizipativer Demokratie: Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance* (Campus Verlag, 2011), 16.

12 »Laeken Declaration on the Future of the European Union« in Europäischer Rat, *Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001*, Dok. SN 300/1/01 REV 1, S. 19ff.

13 Vertrag über eine Verfassung für Europa [2004] ABl C 310/35.

14 Jürgen Meyer, »Amendment Form. Suggestion for Amendment of Article: I-46, part I, title VI (CONV 724/03)« (2003) http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/34/global34.pdf (abgerufen am 25. Mai 2018).

15 Mathias Jopp und Saskia Matl, »Der Europäische Verfassungsvertrag als Höhepunkt im Prozess der Konstitutionalisierung der EU – eine Einführung«, in Mathias Jopp und Saskia Matl (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa: Analysen zur Konstitutionalisierung der EU* (Nomos, 2005), 16.

16 Wolf J. Schünemann, *In Vielfalt verneint: Referenden in und über Europa von Maastricht bis Brexit* (Springer, 2017), 96ff, 106ff.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Europäischen Konvents mithilfe der aus dem Verfassungsvertrag in den Vertrag von Lissabon übernommenen und 2009 in Kraft getretenen Bestimmungen erreicht wurden. Um die Diskussion der drei Arbeitshypothesen zur Stärkung der EU-Demokratie durch die EBI in den folgenden Abschnitten zu erleichtern, wird zuerst das EBI-Verfahren, wie es in der Verordnung Nr. 211/2011 (EBI-Verordnung)[17] von Parlament und Rat erstmals festgelegt wurde, kurz zusammengefasst.[18] Dieses gliedert sich in fünf konsekutive Schritte, die Abbildung 1 zeigt.[19]

Im *ersten Schritt* müssen BürgerInnen, die eine Initiative starten möchten, einen Bürgerausschuss[20] bilden, der als Organisator der EBI fungiert, aber keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt.[21] Diesem müssen mindestens sieben UnionsbürgerInnen angehören, die in sieben verschiedenen Mitgliedstaaten ihren Wohnsitz haben.[22]

Als *zweiten Schritt* beantragt der Bürgerausschuss[23] die Registrierung der Initiative bei der Kommission. Der Antrag muss die notwendigen Angaben zu den Mitgliedern des Bürgerausschusses[24] und zur Finanzierung der Initiative sowie Titel, Beschreibung des Gegenstandes und Ziele der EBI enthalten. Auf dieser Basis prüft die Kommission binnen zwei Monaten, ob sie im Gegenstandsbereich der EBI das Initiativrecht für einen Sekundärrechtsakt besitzt, die EBI nicht gegen die Werte der Union nach Art. 2 EUV verstößt und auch nicht missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist. Sofern dies nicht der Fall ist, wird die Initiative registriert.

17 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative [2011] ABl L 65/1, 1ff.

18 Zu den wesentlichen Neuerungen im Verfahren durch die jüngste Novelle der EBI-Verordnung (EU) Nr. 2019/788 siehe: Julian Plottka, »Europäische Bürgerinitiative«, in Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* (Nomos, 2019), 173 ff.

19 Für eine ausführliche Darstellung des Verfahrens siehe: Katrin Böttger und Julian Plottka, »The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.), *Bridging the Gap?* (Fn. 5), 21ff.

20 Fortan „Organisationsgruppe" (Art. 5 EBI-Verordnung).

21 Die Organisationsgruppe kann gem. der novellierten EBI-Verordnung nun eine Rechtspersönlichkeit haben.

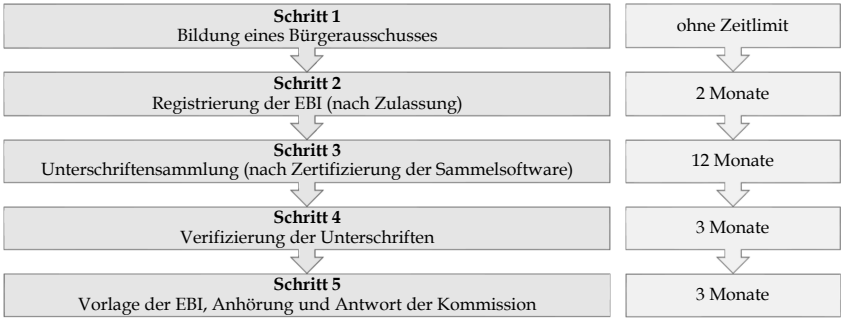
22 Diese Bestimmungen gelten auch für die Organisationsgruppe.

23 Heute die Organisationsgruppe.

24 Heute müssen auch ggf. Angaben zur juristischen Person der Organisationsgruppe gemacht werden.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 1: Schematische Darstellung des EBI-Verfahrens



Quelle: Carmen Gerstenmeyer/Julian Plottka: Die aktuelle Reform als letzte Chance zur Rettung der Europäischen Bürgerinitiative?, in: integration 1/2018.

Der Veröffentlichung im EBI-Register schließt sich als *dritter Schritt* die zwölfmonatige Frist zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen an, die auf Papier oder elektronisch erfolgen kann. In dieser Zeit müssen insgesamt mindestens 1 Million gültige Unterstützungsbekundungen sowie in mindestens sieben Mitgliedstaaten ein nationales Quorum erfüllt werden, um die transnationale Repräsentativität der Initiative zu gewährleisten. Verwenden die OrganisatorInnen für die Online-Sammlung nicht die auf einem Kommissionsserver installierte kostenlose Software, kann es bei der Online-Sammlung zu Verzögerungen kommen, da OrganisatorInnen die Konformität der Sammelsoftware mit den EU-Datenschutzvorgaben zertifizieren lassen müssen. Zuständig ist die Behörde des Mitgliedstaates, auf dessen Territorium die Daten gespeichert werden. Einige Behörden bearbeiten Zertifizierungsanträge jedoch erst nach Registrierung einer EBI.[25]

Als *vierter Schritt* folgt die Verifizierung der Unterschriften durch die in den Mitgliedstaaten zuständigen Behörden. Diese haben drei Monate Zeit, um die Unterstützungsbekundungen stichprobenartig oder vollständig daraufhin zu überprüfen, ob die personenbezogenen Angaben der UnterstützerInnen korrekt sind und die Personen auch wirklich existieren. Anschließend wird den EBI-OrganisatorInnen die Anzahl der gesammelten Unterschriften bescheinigt.

25 Die Möglichkeit zum Einsatz individueller Sammelsysteme gibt es nur noch bis zum 31. Dezember 2022 (Art. 11 Abs. 7 EBI-Verordnung). Allerdings können die OrganisatorInnen nun den Beginn der Frist zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen innerhalb von 6 Monaten nach der Registrierung selbst festlegen (Art. 8 Abs. 1 EBI-Verordnung).

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der *fünfte Schritt* des Verfahrens findet nur statt, wenn die OrganisatorInnen ausreichend verifizierte Unterschriften sammeln konnten, um das Gesamtquorum und in sieben Mitgliedstaaten das nationale Quorum zu erreichen. Sie legen ihre erfolgreiche EBI dann der Kommission vor, die sie umgehend im EBI-Register veröffentlicht und VertreterInnen des Bürgerausschusses[26] auf geeigneter Ebene empfängt.[27] Diese haben zudem die Möglichkeit, ihre Initiative bei einer Anhörung im Europäischen Parlament[28] zu präsentieren. Binnen drei Monaten nach Vorlage zieht die Kommission in einer Mitteilung ihre Schlussfolgerungen und begründet, warum sie einen Rechtsakt vorschlagen wird oder warum sie dies als nicht notwendig erachtet.[29]

Entscheidet sich die Kommission dazu, als Reaktion auf eine erfolgreiche EBI einen Rechtsakt vorzuschlagen, so schließt sich das eigentliche Gesetzgebungsverfahren von derzeit durchschnittlich 20 Monaten an. Allerdings wird die Kommission nicht zwingend unmittelbar nach Abschluss des EBI-Verfahrens aktiv. Bis zur konkreten Vorlage einer Gesetzesinitiative können deshalb Monate bis Jahre vergehen. Entsprechend ist damit zu rechnen, dass zwischen der Registrierung einer EBI und dem Inkrafttreten eines durch sie angestoßenen Rechtsaktes oft mehr als die mindestens 40 Monate für EBI- und Rechtssetzungsverfahren liegen, mit denen im Idealfall zu rechnen wäre. Diese langen Zeiträume europäischer Rechtsetzungsverfahren haben direkten Einfluss auf das Potenzial der EBI im Hinblick auf eine Stärkung der EU-Demokratie. Dies gilt besonders für die Thesen einer möglichen Stärkung europäischer Öffentlichkeiten und der Politisierung der EU-Politik durch die EBI.

3. *Die EBI: ein Instrument für neue politische Akteure?*

Angesichts der seit 1979 rückläufigen Beteiligung an Wahlen zum Europäischen Parlament, die als Ausdruck einer sinkenden Legitimität politischer

26 Heute der Organisationsgruppe.

27 Die Frist für den Empfang beträgt inzwischen 1 Monat (Art. 15 Abs. 1 EBI-Verordnung).

28 Gem. der neuen Verordnung bewertet das Europäische Parlament im Anschluss an die Anhörung, „inwieweit die Initiative politisch unterstützt wird" (Art. 14 Abs. 3 EBI-Verordnung).

29 Seit der Novelle nimmt das Europäische Parlament auch eine Bewertung der von der Kommission geplanten Maßnahmen vor (Art. 16 EBI-Verordnung).

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Entscheidungen auf europäischer Ebene gewertet wird,[30] gibt es eine Debatte darüber, wie neue Formen der politischen Partizipation diesen Legitimitätsverlust kompensieren können. Auf die Tatsache, dass auf EU-Ebene bisher keine Mehrheit für die Einführung direktdemokratischer Verfahren besteht, ist bereits hingewiesen worden.[31] Mit Blick auf die Nutzung von Verfahren partizipativer Demokratie hat die Europäische Kommission durch die Veröffentlichung des Weißbuches »Europäisches Regieren«[32] nicht nur eine politische Debatte ausgelöst, sondern systematisch damit begonnen, ihr Regime partizipativer Governance auszubauen.[33] Seit der von der Juncker-Kommission initiierten „Agenda für bessere Rechtsetzung" umfassen die Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission inzwischen den gesamten politischen Prozess von der Agenda-Setzung bis zur Evaluierung bestehender Rechtsakte. Auch die EBI ist vor dem Hintergrund ihrer Entstehung im Europäischen Konvent als ein Instrument partizipativer Demokratie zu klassifizieren, das auf eine Stärkung der europäischen Demokratie abzielt. Allerdings ist die demokratisierende Wirkung solcher Instrumente umstritten. So zeigen jüngere Arbeiten, dass auch sie sozial selektieren.[34]Grundannahme hinter diesen Argumentationen ist, dass die Legitimität politischer Entscheidungen proportional zu der Zahl daran beteiligter BürgerInnen steigt. Dies lässt sich für die Instrumente partizipativer Demokratie mit drei theoretischen Argumenten untermauern: (1) Die Beteiligung von mehr BürgerInnen bzw. zivilgesellschaftlichen Organisationen bringt mehr Sachverstand in Entscheidungsprozesse ein, sodass zu erwarten ist, dass getroffene Entscheidungen für das jeweilige Problem angemessenere Lösungen bieten.[35] (2) Zwar lassen sich auf diese Weise keine normativen Wertentscheidungen treffen, allerdings wird mit einer größeren Zahl beteiligter Akteure die Präferenzver-

30 Karlheinz Reif und Hermann Schmitt, »Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results«, (1980) 1 *European Journal of Political Research* 3ff.

31 Jopp und Matl, »Der Europäische Verfassungsvertrag« (Fn. 15), 16.

32 Europäische Kommission, »Europäisches Regieren – Ein Weißbuch«, KOM(2001)428, 4.

33 Christine Quittkat und Beate Kohler-Koch, »Die Öffnung europäischer Politik für die Zivilgesellschaft – die Konsultationsregime der Europäischen Kommission«, in Kohler-Koch und Quittkat *Die Entzauberung partizipativer Demokratie* (Fn. 11).

34 Vgl. Wolfgang Merkel, »Entmachten Volksentscheide das Volk? Anmerkungen zu einem demokratischen Paradoxon«, (2011) 131 *WZB-Mitteilungen* 10.

35 Jan Beyers, »Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations«, (2004) 2 *European Union Politics* 211.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

teilung innerhalb der Gesellschaft genauer abgebildet.[36] (3) Auch für BürgerInnen und zivilgesellschaftliche Organisationen, deren Sachargumente und Werturteile in der Entscheidung nicht berücksichtigt werden, kann angenommen werden, dass sie eine ihren Interessen entgegenstehende Entscheidung eher akzeptieren werden, wenn sie im Entscheidungsprozess die Möglichkeit hatten, ihre Argumente und Positionen vorzubringen.

Für die EBI ist also von einer demokratisierenden Wirkung durch die Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft auszugehen, wenn sie politische Akteure, die sich zuvor nicht mit EU-Politik befasst haben, dazu bringt, sich infolge der Unterstützung oder Organisation einer Initiative mit europäischer Politik zu befassen. Dies gilt besonders für »neue« europapolitische Akteure, die zuvor nur innerhalb der nationalen politischen Arena aktiv waren. Mit Blick auf die Struktur des EBI-Verfahrens kann sogar angenommen werden, dass sie eher als etablierte Brüsseler Akteure eine Initiative starten, da letztere über kostengünstigere Instrumente der Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen verfügen. Ferner verfügen europäische Dachorganisationen nicht über alle notwendigen Ressourcen, um eine Initiative erfolgreich durchzuführen. Sie sind zwar grenzüberschreitend innerhalb Europas vernetzt, jedoch fehlt ihnen oftmals die Rückbindung an lokale Akteure, die insbesondere bei der Unterschriftensammlung für eine EBI essenziell ist. Ferner entspricht die EBI als neues Instrument politischer Beteiligung veränderten Partizipationserwartungen auf Seiten der BürgerInnen. Die EBI ist auf ein Thema konzentriert und erfordert zwar ein mehrjähriges, aber dennoch zeitlich begrenztes politisches Engagement. Damit ist sie auch für UnionsbürgerInnen attraktiv, die sich nicht langfristig in einer viele Themen bearbeitenden Organisation engagieren wollen.[37]Die empirische Überprüfung der These anhand der bisherigen Erfahrung mit der EBI fällt ambivalent aus. Sie stützt sich auf drei Elemente: Erstens ist ausgewertet worden, welche Akteure sich am Konsultationsverfahren im Vorfeld des ersten Rechtsetzungsverfahrens bezüglich der EBI-Verordnung beteiligt haben. Zweitens wurden die Akteure ausgewertet, die sogenannte EBI-Probeläufe durchgeführt, also Initiativen

36 Europäische Kommission, »Europäisches Regieren« (Fn. 32), 4.

37 Vgl. Wolfgang Merkel, »Volksabstimmungen: Illusion und Realität«, (2011) 44–45 *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47; Rita Süssmuth, »Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung?«, (2011) 44–45 *Aus Politik und Zeitgeschichte* 3, 6f.; Franz Walter, »Brauchen Parteien mehr Basisbeteiligung? Über Tücken und Chancen vermehrter innerparteilicher Partizipation«, in Matthias Machnig und Hans-Peter Bartels (Hrsg.), *Der rasende Tanker: Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation* (Steidl, 2001), 49f.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

gestartet haben, bevor die EBI-Verordnung in Kraft trat. Drittens sind die Initiativen untersucht worden, die seit dem Inkrafttreten der EBI-Verordnung eine Registrierung bei der Europäischen Kommission beantragt haben. Im Ergebnis zeigt sich ein gesteigertes Interesse neuer Akteure an der Nutzung der EBI. Allerdings sind es nicht die neuen Akteure, deren Initiativen Erfolg haben.

Die Auswertung des Konsultationsverfahrens greift den Ansatz von Bouza Garciá[38] auf,[39] um die dort eingereichten schriftlichen Beiträge sowie die Redebeiträge während des »*stakeholder hearing*« am 22. Februar 2010[40] hinsichtlich der sich beteiligenden Akteure zu untersuchen. Dabei wird zwischen »einzelnen BürgerInnen«, »nicht-registrierten Organisationen«, »registrierten Organisationen«,[41] öffentlichen Körperschaften sowie »sonstigen Akteuren«[42] unterschieden. Insgesamt haben 326 Akteure einen schriftlichen Beitrag zu der Konsultation eingereicht. 153 stammen von BürgerInnen, die auch bei der Anhörung einen Redeanteil von 22,5 Prozent hatten. Mit 70 lag die Zahl der Einreichungen von nicht-registrierten sogar über der Zahl von 63 durch registrierte Organisationen eingereichten Beiträgen. Allerdings kehrt sich dieses Verhältnis bei der Anhörung um, bei der dreimal so viele registrierte wie nicht-registrierte Organisationen einen Wortbeitrag geleistet haben.

Während Letzteres die Annahme unterstreicht, dass in der Europapolitik etablierte zivilgesellschaftliche Akteure eher auf andere Verfahren zur Interessensvertretung zurückgreifen, deutet der hohe Anteil von schriftlichen Beiträgen, die entweder BürgerInnen oder nicht-registrierte Organisationen verfasst haben, sowie der hohe Anteil von BürgerInnen, die an der Anhörung teilgenommen haben, auf ein großes Interesse neuer Akteure an der EBI hin.

---

38 Luis Bouza Garciá, »How Could Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise?«, in Michael Dougan, Niamh Nic Shuibhne und Eleanor Spaventa (Hrsg.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen* (Hart Publishing, 2012), 253ff.

39 Plottka, »Die Europäische Bürgerinitiative« (Fn. 4), 424ff.

40 Europäische Kommission, »Stakeholder Hearing on the European Citizens' Initiative« (Brüssel, 22. Februar 2010) http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_en.htm (abgerufen am 4. Februar 2012).

41 Die Unterscheidung bezieht sich auf die Registrierung im Transparenzregister der EU.

42 Hierbei handelt es sich um Personen aus den Bereichen Wissenschaft, Parteien und Unternehmen, die keiner der anderen Kategorien zugeordnet werden konnten.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dieser Befund bestätigt sich auch bei der Untersuchung der 21 sog. EBI-Probeläufe. Die hinter den Initiativen stehenden Akteure wurden entsprechend der folgenden Kategorien klassifiziert: »registrierte Organisationen«, »nichtregistrierte Organisationen« sowie »Abgeordnete«. Von den 21 Probeläufen sind je acht von »registrierten Organisationen« und »nicht-registrierten Organisationen« initiiert worden. Abgesehen von den fünf weiteren Probeläufen, hinter denen Abgeordnete des Europäischen Parlaments standen,[43] können auch diese Zahlen als Indiz für das Interesse neuer Akteure an der Durchführung einer EBI gewertet werden.[44]

Tabelle 1: Anzahl der Initiativen von 2012 bis 2018

Status	**Anzahl**
Laufende Initiativen	7
Zurückgezogene Initiativen	14
Initiativen mit zu wenig Unterstützung	23
Abgelehnte Registrierungsanträge	20
Erfolgreiche Initiativen	4
Summe	**68**

Der Unterschied zu den Zahlen der Kommission ergibt sich daraus, dass zwei nachträglich vom Gerichtshof der EU für nichtig erklärte Ablehnungen hier nicht als zurückgewiesene Anträge gezählt werden. Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative, COM(2018)157, S. 3.

Quelle: Carmen Gerstenmeyer/Julian Plottka: Die aktuelle Reform als letzte Chance zur Rettung der Europäischen Bürgerinitiative?, in: integration 1/2018.

Dieses Bild von neuen Akteuren, die ein Interesse an der Durchführung einer EBI haben, muss jedoch angesichts der Erfahrungen mit den 68 Initiativen, für die seit 2012 ein Antrag auf Registrierung bei der Europäischen Kommission gestellt worden ist (siehe Tabelle 1), zu einem gewissen Grad relativiert werden. Dies wird deutlich, wenn die von Conrad und Steingrímsdóttir vorgeschlagene Klassifizierung verwendet wird, um die hinter den Initiativen stehenden Akteure zu untersuchen. Sie unterscheiden zwischen »*citizen-driven*«, »*organisation-supported*« und »*organisation-driven*« Initiativen. Zwei der vier bisher erfolgreichen Initiativen sind von

43 Die anfänglich diskutierte These, die EBI könne auch ein Instrument für Parteien sein, kann inzwischen als widerlegt gelten. Vgl. Hrbek, »Die Europäische Bürgerinitiative« (Fn. 6), 48; Hrbek, »National and European Political Parties«, (Fn. 6), 376.

44 Plottka, »Die Europäische Bürgerinitiative« (Fn. 4).

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Organisationen unterstützt und zwei sogar von Organisationen initiiert worden. Keine von BürgerInnen ohne institutionelle Unterstützung gestartete Initiative hatte bisher Erfolg. Jedoch sind jeweils 70 Prozent der gescheiterten und zurückgezogenen Initiativen von BürgerInnen organisiert worden.[45] Dies zeigt, dass bei neuen Akteuren weiterhin großes Interesse an der Organisation einer Initiative zu bestehen scheint. Jedoch ist anzunehmen, dass die Unterstützung durch etablierte zivilgesellschaftliche Organisationen eine Erfolgsbedingung ist.[46] So steht zum Beispiel hinter der erfolgreichen Initiative »Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!« (»Right2Water«) die deutsche Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und hinter der ebenfalls erfolgreichen EBI »Einer von uns« die katholische Kirche.

Es zeigt sich, dass die EBI als Instrument das Potenzial hat, die Inklusivität europäischer Politik zu erhöhen und damit die EU-Demokratie zu stärken. Allerdings ist zu vermuten, dass das aufwendige Verfahren einer EBI gerade nicht-etablierte Akteure von einem Erfolg abhält. Mithin sollte die derzeit laufende Überarbeitung der EBI-Verordnung genutzt werden, um das Verfahren nutzerfreundlicher zu gestalten und so die Möglichkeiten der EBI zur Stärkung europäischer Zivilgesellschaft besser auszuschöpfen.

4. Schafft die EBI Informationsplattformen und transnationale Diskussionsräume?

Es wurde bereits auf die niedrige Anzahl von bisher vier erfolgreichen Bürgerinitiativen hingewiesen, die mit Blick auf die an das Instrument gerichteten Erwartungen nicht zufriedenstellend ist und auf die Komplexität des EBI-Verfahrens sowie mangelnde Benutzerfreundlichkeit[47] und Bekanntheit hinweist. Eine solch pessimistische Sichtweise verkennt aber, dass die EBI – neben Partizipationsmöglichkeiten für UnionsbürgerInnen – weite-

45 Eigene Auswertung des EBI-Registers auf Basis der von Conrad und Steingrímsdóttir vorgeschlagenen Typologie mit Stand Dezember 2017. Vgl. Conrad und Steingrímsdóttir, »A Tool for European Citizens?« (Fn. 7), 117.

46 Ebd., 127.

47 Die Tatsache, dass bereits während der Novelle der EBI-Verordnung eine steigende Anzahl neue Initiativen zu verzeichnen war, deutet daraufhin, dass der Zusammenhang zwischen Benutzerfreundlichkeit und Nutzung der EBI genauer untersucht werden muss. U.U. sind die durch die Novelle erreichten Verbesserungen nicht weitgehend genug, um einen signifikanten Anstieg der Nutzung der EBI auszulösen.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

re Potenziale birgt, um das politische System der EU weiter zu demokratisieren. So wäre die Sammlung von 1 Million Unterstützerunterschriften in mindestens sieben EU-Mitgliedstaaten kaum ohne eine breite zivilgesellschaftliche transnationale Diskussion über die EBI und deren Themen sowie eine breite Mobilisierung möglich. Letztere wurde im Rahmen der vorherigen These zur Stärkung der Zivilgesellschaft bereits eingehend diskutiert, sodass sich der folgende Abschnitt der Entstehung transnationaler Diskursräume in Form von europäischen Öffentlichkeiten durch die EBI widmet. Im Sinne der allgemeinen Informationsvermittlung und der kritischen Auseinandersetzung mit Inhalten kommt der EBI eine weitere zentrale Funktion zu. Dem Öffentlichkeitskonzept Jürgen Habermas' folgend, können EBIs ebenfalls Diskussionsforen für Themen allgemeiner Relevanz schaffen und damit europäische Öffentlichkeiten stärken.[48] Dies böte – zumindest auf theoretischer Basis – Anhaltspunkte, um die These über das Legitimitätsdefizit der EU aufgrund einer mangelnden Öffentlichkeit zu widerlegen. Diese zentrale Kritik europäischer Integration fußt auf der Annahme, dass eine zunehmende Macht- und Kompetenzerweiterung europäischer Institutionen nicht mit einer kollektiv geäußerten öffentlichen Meinung einherging und als Konsequenz nicht von einer existierenden Öffentlichkeit im Sinne von Dialog- und Diskussionsforen auszugehen ist.[49]

Vor der theoretischen Einordnung des Konzepts der Öffentlichkeit nach Habermas sei an dieser Stelle bereits kurz auf den europäischen Mehrwert der EBI hingewiesen. Dieser besteht darin, dass Initiativen über die inhaltliche Ebene sowohl neue Diskursforen zu Themen von allgemeiner Relevanz für UnionsbürgerInnen schaffen als auch bestehende Foren fördern und miteinander verbinden. Die EBI erfüllt damit die Funktion einer imaginären Informations- und Diskursplattform zu konkreten Themenbereichen der Initiative, löst allgemeine Debatten über die politische Agenda der EU innerhalb der Zivilgesellschaft in verschiedenen EU-Mitgliedstaa-

48 Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft* (Suhrkamp, 1962); Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* (Suhrkamp, 1992); Thomas Risse, *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres* (Cornell University Press, 2010).

49 Maximilian Conrad, *Europeans and the Public Sphere: Communication Without Community?* (ibidem Press, 2014); Jürgen Gerhards, »Westeuropäische Integration und die Schwierigkeit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit«, (1993) 2 *Zeitschrift für Soziologie* 107.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten aus und trägt damit letzten Endes zur transnationalen Willensbildung bei.

Öffentlichkeit im Sinne von Habermas findet seinen Ursprung in den Salons und Kaffeehäusern der europäischen Bourgeoisie des 18. und 19. Jahrhunderts und beschreibt den deliberativen Austausch unter freien StaatsbürgerInnen.[50] Diese Konzeptualisierung betont zwei normative, basisdemokratische Bedingungen von Öffentlichkeit: Erstens, die Möglichkeit der freien Teilnahme für alle Bevölkerungsgruppen an einer solchen Form der offenen Kommunikation (inklusiv statt exklusiv) sowie, zweitens, die Möglichkeit, öffentliche Autorität durch getroffene Entscheidungen demokratisch zu legitimieren und somit transparent zu machen.[51] Habermas verband später dieses Öffentlichkeitskonzept mit der institutionalisierten Willens- und Meinungsbildung in politischen Systemen.

Entgegen früherer Forschung zur Frage einer europäischen Öffentlichkeit ist diese nicht als Duplikat nationalstaatlicher Öffentlichkeit auf europäischer Ebene mit gemeinsamer Sprache, Geschichte und kollektiver Identifikation zu verstehen.[52] Diese Annahme wäre aus heutiger Sicht nicht nur utopisch, sondern bietet zudem keinen europäischen Mehrwert. Europäische Öffentlichkeit ersetzt oder reproduziert nicht nationale Strukturen, sondern wird geschaffen, sobald sich nationale Kommunikationsarenen über Grenzen hinweg füreinander öffnen und horizontale Kommunikationsflüsse entstehen.[53] Heutzutage herrscht daher weitverbreiteter wissenschaftlicher Konsens über die Existenz europäischer Öffentlichkeiten in der Form von segmentierten, europäisierten nationalen Öffentlichkeiten.[54] Sie können als polyzentrische transnationale Diskursforen aufgefasst werden, die jenseits nationaler Grenzen über den europäischen Kontinent verteilt sind und sich in einem fortlaufenden Prozess weiterentwi-

50 Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (Fn. 48).

51 Risse, *A Community of Europeans?* (Fn. 48).

52 Dieter Grimm, »Does Europe Need a Constitution?«, (1995) 1 *European Law Journal* 282; Peter Graf Kielmansegg, »Integration und Demokratie«, in Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration* (Leske & Budrich, 1996), 47.

53 Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas: Ein Essay* (Suhrkamp, 2011).

54 Erik O. Eriksen, »An Emerging European Public Sphere«, (2005) 8 *European Journal of Social Theory* 341; Thomas Risse und Marianne van de Steeg, »An Emerging European Public Sphere? Empirical Evidence and Theoretical Clarifications« (conference on the Europeanisation of Public Spheres, Political Mobilisation, Public Communication and the European Union, Berlin, June 2003); Risse, *A Community of Europeans?* (Fn. 48).

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ckeln.[55] Hier wird ebenfalls deutlich, dass man aufgrund einer solch multidirektionalen Entwicklung sowie unterschiedlichen Diskussionsinhalten kaum von einer europäischen Öffentlichkeit sprechen kann, sondern den Plural der europäischen Öffentlichkeiten verwenden sollte. Angelehnt an die Habermas'sche Theoriedebatte bietet die EBI somit eine Diskursplattform für Information, Austausch sowie politische Teilhabe.

Ferner leistet die EBI als Plattform transnationaler Debatten über die politische Agenda der EU einen wesentlichen Beitrag zur grenzüberschreitenden Willensbildung. Bedingt durch den paneuropäischen Charakter der EBI und insbesondere die Tatsache, dass sowohl OrganisatorInnen als auch UnterstützerInnen in sieben verschiedenen EU-Mitgliedstaaten ansässig sein müssen,[56] werden vormals national geführte Diskussionen einer zunehmenden Europäisierung unterzogen bzw. miteinander verbunden.[57] Zusätzlich begünstigt wird die Entstehung paneuropäischer Debatten durch mehrsprachige EBI-Webseiten von OrganisatorInnen und der EU-Kommission. So hatte die erste erfolgreiche EBI »Right2Water« beispielsweise einen Onlineauftritt in gleich 20 Sprachen. Nimmt man eine Katalysatorwirkung von EBIs auf die Entstehung europäischer Öffentlichkeiten an, hätte dies einen entscheidenden Einfluss auf die demokratische Qualität des politischen Systems der EU sowie die Legitimität europäischer Entscheidungsfindung. Letztere würde sowohl über Throughput-Legitimation, d.h. die Unterstützung einer EBI bzw. Teilnahme am Diskurs hierüber, als auch über Input-Legitimation geleistet, d.h. eine gewisse Schnittmenge zwischen politischen Präferenzen der UnionsbürgerInnen und dem tatsächlichen, beeinflussbaren Politikgeschehen.[58] Ausgehend von der Annahme, dass öffentliche Diskussionen über EBI-Sachthemen einen inhaltlichen Beitrag zur Willens- und Meinungsbildung von UnionsbürgerInnen liefern können, schafft die EBI auch bei gescheiterten Initiativen einen wesentlichen politischen Mehrwert. Denn selbst wenn eine EBI nicht 1 Million Unterstützungsunterschriften erreicht, ist dennoch in begrenztem

55 Annette Knaut und Reiner Keller, »Die Entstehung transnationaler Diskursräume durch die Europäische Bürgerinitiative«, (2012) 25 *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 37.

56 Art. 3 Abs. 2 sowie 7 Abs. 1 der EBI-Verordnung.

57 Maximilian Conrad, »The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.), *Bridging the Gap?*, (Fn. 5), 66ff.

58 Jürgen Habermas, »Der europäische Nationalstaat – Zu Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft«, in Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie* (Suhrkamp, 1996); Conrad, »The ECI's Contribution« (Fn. 5); Knaut, »Rethinking the Imaginary« (Fn. 5).

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Umfang von neu entstandenen und verstärkten transnationalen Kommunikationsströmen und einem gestiegenen Bewusstsein für grenzüberschreitende Belange auszugehen.

Die bereits angesprochene transnationale Kommunikation kann im Rahmen der EBI auf mehreren Ebenen stattfinden: Einerseits können Diskussionen auf einem horizontalen *policy*-Level entstehen und sich mit dem Inhalt der EBI als Sachthema von allgemeiner europäischer Relevanz befassen, beispielsweise dem Verbot von Tierversuchen im Kontext von »Stop Vivisection!«. Der Mehrwert der EBI liegt darin, dass im Zuge der Europäisierung mehrere national getrennte Themendiskurse auf horizontaler Ebene schrittweise zu einer transnationalen Diskussion zusammengefügt werden.

Andererseits besitzen öffentliche EBI-Debatten ebenfalls eine vertikale Komponente, welche sich an die EU bzw. deren Institutionen richtet. Vor der Einführung der EBI verfügten UnionsbürgerInnen nur über sehr begrenzte Einflussmöglichkeiten auf die Themensetzung europäischer Politik.[59] Seit 2012 können sie sich hingegen im Rahmen einer erfolgreichen EBI direkt mit ihrem Anliegen an die Europäische Kommission wenden und nehmen so am demokratischen Geschehen der EU teil. Am deutlichsten wird die vertikale Kommunikationsbeziehung während der öffentlichen Anhörungen im Europäischen Parlament, von denen bisher vier stattfanden. Hierbei haben EBI-OrganisatorInnen die Möglichkeit, das Anliegen ihrer Initiative im Dialog mit KommissionsvertreterInnen detailliert zu erläutern und die Anwesenden von der Notwendigkeit eines Gesetzesvorschlags zu überzeugen. Dies kann unter Umständen die Reaktionsbereitschaft der EU-Institutionen beeinflussen. Im Hinblick auf die horizontale und vertikale Verbreitung von Diskursen stellt die erste erfolgreiche EBI »Right2Water« ein treffendes Beispiel dar, da sie sowohl zu horizontalen Diskussionsströmen innerhalb der Zivilgesellschaft als auch zu vertikalen Diskursen mit EU-Institutionen führte.[60]

Schließlich leistet die EBI auch einen Beitrag zu mediatisierten europäischen Öffentlichkeiten. Dies betrifft sowohl die Medienberichterstattung über die eigentlichen Initiativen als auch die Kommunikation zwischen verschiedenen EBI-Beteiligten (OrganisatorInnen, UnterstützerInnen oder EU-Institutionen). Oft sind der öffentliche Diskurs über EBI-Themen und

---

59 Conrad, »The ECI's Contribution« (Fn. 57).

60 Julian Plottka, »From Consensus to Majoritarian EU-level Democracy? The ECI as an Example of Constitutional Change«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.) *Bridging the Gap?* (Fn. 5), 187f.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

das Medieninteresse hieran eng miteinander verknüpft. Auch wenn ein allgemeines Medieninteresse an der EBI an sich noch kein Erfolgsrezept ist und die erfolgreiche EBI »Einer von uns« mit einer erstaunlich geringen öffentlichen und medialen Resonanz ein untypisches Gegenbeispiel darstellt,[61] können Medien durch die Nutzung verschiedener Kanäle und Formate zumindest die mediale Sichtbarkeit und damit die Bekanntheit einer EBI begünstigen sowie das Campaigning und die Sammlung von Unterschriften möglicherweise erleichtern.[62] Ein noch deutlicheres Bild des medialen Austauschs liefern soziale Medien, da einige, eigens für den Zweck der EBI geschaffene, Profile auch über die Einreichung der EBI hinaus weiterhin aktiv als transnationale Austauschplattformen genutzt wurden. Im Fall der ursprünglich abgelehnten EBI »Stop TTIP« zum Abbruch der Kommissionsverhandlungen im Rahmen der Freihandelsverträge TTIP und CETA erzwang der Europäische Gerichtshof im Juli 2017 die Zulassung, begleitet von öffentlichen Diskussionen und zunehmendem medialen Druck.[63]

Insgesamt kann die Annahme der Entstehung europäischer Öffentlichkeiten im Hinblick auf die EBI und eine daraus resultierende legitimierende Funktion für das politische System der EU auf Basis der vorhergehenden Diskussion als bestätigt angesehen werden. Die EBI schafft neben Informationsplattformen ebenfalls transnationale Diskussionsräume vertikaler und horizontaler Ausrichtung und leistet hierüber einen Beitrag zur Willensbildung der UnionsbürgerInnen im Sinne des Habermas'schen Öffentlichkeitskonzepts. Aufgrund des angesprochenen Mangels empirischer Daten bzw. einer schier unüberschaubaren Menge an Kommunikationsflüssen, ist eine nähere Analyse aus forschungsökonomischen Gründen an dieser Stelle jedoch nicht möglich und bietet gerade vor dem Hintergrund der laufenden Reform Potential für weitere Forschung.

5. Die EBI als »organisierter Angriff« auf die Kommission?

Die Diskussion über die These vom Demokratiedefizit auf europäischer Ebene ist seit Langem ins Stocken geraten, weil die VertreterInnen der verschiedenen Thesen unterschiedliche normative Standards anwenden, um

61 Conrad, »The ECI's Contribution« (Fn. 57), 77.

62 Knaut und Keller, »Die Entstehung transnationaler Diskursräume« (Fn. 55); Yannick Polchow, »ECIs in Social Media: Transitional Discursive Spaces in the Making?«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.) *Bridging the Gap?* (Fn. 5).

63 Gerstenmeyer et al. »Study on the European Added Value« (Fn. 8), 25ff.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

die demokratische Qualität der EU zu bemessen.[64] In einem Punkt sind sich jedoch zumindest die VertreterInnen der These vom institutionellen Defizit[65] und die (früheren) AnhängerInnen der »No Deficit Thesis«[66] einig: Die politische Arena auf Unionsebene ist weniger durch einen vom Parteienwettbewerb getriebenen, konfrontativen als vielmehr durch einen konsensualen Politikstil gekennzeichnet. Was die VertreterInnen der These vom institutionellen Defizit als zentrale Ursache für die mangelhafte demokratische Legitimation europäischer Politik begreifen, betrachten die AnhägerInnen der »No Deficit Thesis« als Garanten für die Schaffung europäischer Output-Legitimität. In Politikbereichen, die in den Augen der BürgerInnen von nachrangiger Relevanz sind, garantieren dem Parteienwettbewerb entzogene Entscheidungsverfahren eine sachgerechte Politik, die Output-Legitimität[67] schafft.[68] Neuere demokratietheoretische Ansätze sehen gar in der deliberativen Qualität von auf EU-Ebene der Öffentlichkeit entzogenen Sachdiskursen ein Argument zur Legitimation europäischer Politik.[69]

Die Charakterisierung der EU als Konsensdemokratie wird weiter unterstützt, wenn Lijphart's Kriterienkatalog zum Maßstab genommen wird. In seinem Werk *Patterns of Democracy*[70] klassifiziert er politische Systeme entlang der »*federal-unitary dimension*« und der »*executive-parties dimension*«

64 Giandomenico Majone, »Europe's ›Democratic Deficit‹: The Question of Standards«, (1998) 1 *European Law Journal* 5.

65 Andreas Føllesdal und Simon Hix, »Why There is a Democratic Deficit«, (2006) 3 *Journal of Common Market Studies* 533.

66 Andrew Moravcsik, »The Myth of Europe's ›Democratic Deficit‹«, (2008) 6 *Intereconomics* 331.

67 Fritz W. Scharpf, »Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats«, in Gunnar Folke Schuppert, Ingolf Pernice und Ulrich Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaften* (Nomos, 2005).

68 Allerdings gesteht beispielsweise Majone inzwischen ein, dass die Kompetenzen der EU nicht mehr »*narrowly defined*« sind und die Unionsebene über mehr als »*limited independence*« verfügt. Spätestens seit der Krise in der Eurozone werden auch auf europäischer Ebene aus Sicht der BürgerInnen zentrale Politikbereiche verhandelt, wodurch ein »*democratic default*« droht. Vgl. Giandomenico Majone, »From a Regulatory State to a Democratic Default«, (2014) 6 *Journal of Common Market Studies* 1216.

69 Jürgen Neyer und Christian Joerges, »From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalization of Comitology«, (1997) 3 *European Law Journal* 273.

70 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (Yale University Press, 1999).

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

entweder als Konsens- oder Mehrheitsdemokratie. Eine Einordnung des politischen Systems der EU in diese Typologie erfolgt in Tabelle 2.

Tabelle 2: Die EU als Mehrheits- und Konsensdemokratie nach Lijphart

Variablen	Mehrheitsdemokratie	Konsensdemokratie	Politisches System der EU
executive-parties dimension			
concentration of executive power	single-party majority coalitions	multiparty coalitions	Die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Kommissare sind Mitglieder unterschiedlicher Parteien.
executive-legislative relations	executive dominance	balance of power	Durch ihr Initiativerecht und die Kompetenzen zur Umsetzung der Politik ist die Kommission einflussreicher als das Parlament. Seit 2009 dominieren die Mitgliedstaaten die europäische Politik durch den Europäischen Rat.
party system	two-party	multiparty	Die MdEP haben sich in acht Fraktionen organisiert.
electoral system	majoritarian	proportional representation	Es gibt 27 verschiedene Wahlsysteme mit Verhältniswahlrecht.
interest group system	free competition	corporatist	Auch wenn die europäische Politik nur wenige korporatistische Elemente kennt, ist die Kommission ein starker „gate-keeper" hinsichtlich der Beteiligung von Interessengruppen.
Federal-unitary dimension			
government	unitary centralised	federal decentralised	Governance ist im europäischen Mehrebenensystem dezentral organisiert.
legislative power	unicameral	two equally strong chambers	Zweikammersystem, wobei der Rat weiterhin stärker ist als das Parlament.
constitutional reform	by simple majority	by extraordinary majority	Im ordentlichen Änderungsverfahren hat jeder Mitgliedstaat ein Veto.
review of law by	parliament	constitutional courts	Der EuGH kann Recht für vertragswidrig erklären.
central banks	dependent	in-dependent	Die EZB ist unabhängig.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Lijphart: Patterns of Democracy, 1999. Lijpharts Begrifflichkeiten wurden nicht ins Deutsche übersetzt.

Diese zeigt, dass die EU auf der »*federal-unitary dimension*« fraglos als Konsenssystem zu qualifizieren ist und sich auf der »*executive-parties dimen-*

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

sion« auch eine Tendenz in diese Richtung abzeichnet. Allerdings gibt es hier zwei Abweichungen. Mit Blick auf die Kategorie »*executive-legislative relationship*« ist festzustellen, dass die Funktion der Exekutive in der EU nicht klar einem Akteur zugeschrieben werden kann, sondern zwischen der Kommission und den mitgliedstaatlichen Regierungen geteilt ist. Dennoch ist spätestens seit der formellen Einrichtung des Europäischen Rates 2009 von einer Exekutivlastigkeit politischer Entscheidungsprozesse in der EU auszugehen, was eigentlich ein Charakteristikum einer Mehrheitsdemokratie ist. Auch lässt sich das europäische System der Interessengruppen nicht als korporatistisch bezeichnen, sondern ist »*essentially pluralist in character*«.[71] Allerdings ist auch der freie Wettbewerb durch die Rolle der Kommission bei der Zulassung von Interessengruppen zu europäischen Entscheidungsprozessen eingeschränkt. Trotz dieser Abweichungen ist die EU aber insgesamt den Konsensdemokratien im Sinne von Lijphart zuzuordnen.

Vor dem Hintergrund dieser klaren Einordnung der EU als Konsensdemokratie, deren Entscheidungsprozesse nicht von parteipolitischem Wettbewerb, sondern eher durch sachorientierte Diskussionen geprägt sind, wird in der Integrationsforschung derzeit die Frage nach der Politisierung europäischer Politik diskutiert. Seit dem Zerbrechen des permissiven Konsenses[72] bezieht sich diese einerseits auf die Ablehnung des Integrationsprojekts durch eine wachsende Zahl europaskeptischer und populistischer Akteure.[73] Spätestens mit der Krise in der Eurozone ist es aber andererseits auch zu einer Politisierung sachpolitischer Entscheidungen gekommen.[74] Das am breitesten diskutierte Beispiel einer Politisierung europäischer Entscheidungen ist jedoch der Spitzenkandidatenprozess. Gelang es dem Europäischen Parlament 2014 erstmals, die parteipolitische Logik der Europawahlen auch bei der Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission durchzusetzen,[75] war eine Wiederholung 2019 nicht erfolgreich. Trotz einer erstmals seit 25 Jahren gestiegenen Wahlbeteiligung konnte sich der

71 Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, 3. Auflage (Palgrave Macmillan, 2011).

72 Liesbet Hooghe und Gary Marks, »A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus«, (2009) 1 *British Journal of Political Science* 1.

73 Julia Klein, »Europapopulismus – ein genuines Phänomen im europäischen Krisenkontext«, (2016) 4 *integration* 283.

74 Christian Rauh und Michael Zürn, »Die Politisierung der Europäischen Union als Chance nutzen«, (2016) 1 *integration* 3.

75 Thomas Christiansen, »EU-Spitzenkandidaten – neue Impulse and ihre Folgen für das politische System der EU«, (2015) 1 *integration* 25.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Europäische Rat über den Spitzenkandidatenprozess hinwegsetzen, da das Europäische Parlament nicht geeint, sondern entlang von parteipolitischen Konflikten gespalten war.[76]

Während es im letzteren Fall zu einer bewussten Änderung des Politikstils durch etablierte europapolitische Akteure gekommen ist, ist sowohl die grundlegende Infragestellung des Integrationsprojekts als auch die Politisierung von spezifischen Politiken durch eine Beteiligung neuer Akteure an der Europapolitik gekennzeichnet. Insbesondere die These des »*constraining dissensus*« von Hooghe and Marks basiert auf der Annahme, dass die europäische Integration in der Bevölkerung zunehmend wahrgenommen und zum Gegenstand politischen Interesses wird. Auch im Falle der EBI kann die Hypothese aufgestellt werden, dass gerade die Einbeziehung nicht-etablierter Akteure in der Europapolitik zur Politisierung beiträgt.

Diese Annahme basiert auf der zuvor im Abschnitt zur Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft diskutierten Beobachtung, dass die EBI gerade für neue europapolitische Akteure von Interesse ist, die bisher keine oder wenig Erfahrung in Brüssel haben. Entsprechend kann für sie angenommen werden, dass sie sich des konsensualen Politikstils auf EU-Ebene nicht bewusst sind und die entsprechenden informellen Institutionen, die das Verhalten beteiligter Akteure in europäischen Entscheidungsprozessen regeln, nicht kennen. Sofern die Akteure im Rahmen der Durchführung einer EBI nicht erstmals politisch aktiv werden, sondern zuvor bereits auf einer der unteren Ebenen des europäischen Mehrebenensystems aktiv waren, ist weiter anzunehmen, dass sie einen eher konfliktiven, von Parteipolitik geprägten Politikstil kennen. Engagieren sich solche Akteure im Rahmen einer EBI an europäischen Entscheidungsprozessen, so tragen sie diesen Politikstil in die Europapolitik hinein. Befördert wird dies durch die grundlegende Konzeption der EBI, die sich, lapidar formuliert, auch als »organisierter Angriff« auf die Europäische Kommission verstehen lässt.[77] Eine EBI ist darauf ausgelegt, die Europäische Kommission für ihre Untätigkeit in einem Politikbereich zu kritisieren.

Die empirische Überprüfung dieser These wird jedoch durch die geringe Zahl von nur vier erfolgreichen Initiativen erheblich erschwert, was keine Basis für eine systematische Prüfung der These bietet. Dennoch

76 Eva G. Heidbreder, Daniel Schade, »Der institutionelle Wettstreit um die Spitzenkandidaten in der Europawahl 2019«, in: Michael Kaeding, Manuel Müller und Julia Schmälter (Hrsg.), *Die Europawahl 2019. Ringen um die Zukunft Europas* (Springer, 2020).

77 Julian Plottka, »From Consensus to Majoritarian EU-level Democracy?« (Fn. 60), 188.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

befindet sich ein Beispiel unter den bisher durchgeführten Initiativen, das in diese Richtung deutet: die erfolgreiche Initiative »Right2Water«.

Die EBI »Right2Water« hatte drei Forderungen zum Gegenstand: (1) Die Wasserversorgung darf nicht marktwirtschaftlich geregelt werden. (2) Alle UnionsbürgerInnen sollen Zugang zu sanitärer Grundversorgung erhalten. (3) Dieses Ziel soll auch Querschnittsaufgabe in der EU-Entwicklungspolitik sein. Durch einen Bericht im deutschen Nachrichtenmagazin Monitor sowie einen Sketch des Kabarettisten Erwin Pelzig, dessen Aufzeichnung sich später viral in den sozialen Medien verbreitete, wurde die EBI mit dem zeitgleich laufenden Rechtsetzungsverfahren zur Konzessionsrichtlinie[78] verknüpft. Diese regelt die Vergabe von Konzessionen, wenn sich die öffentliche Hand zur Vergabe an einen Marktteilnehmer entschieden hat. Die Entscheidung, ob eine Konzession vergeben wird oder die Regelung durch die öffentliche Hand erfolgt, ist hingegen nicht Gegenstand der Richtlinie, diese legt nur Standards für den Fall fest, dass sich die öffentliche Hand für eine Ausschreibung entschieden hat. In der von der EBI forcierten Debatte über die Konzessionsrichtlinie, wurde das Thema jedoch auf die Fragestellung eines simplen »Wasserliberalisierung: Ja oder Nein« reduziert. Anfänglich versuchte der damals thematisch zuständige Kommissar Michel Barnier sachlich richtigzustellen, dass die Frage der Liberalisierung nicht Gegenstand der Richtlinie sei. Als dies dem Zuspruch der EBI und der Kritik am Verordnungsentwurf jedoch keinen Abbruch tat, versuchte die Kommission Zugeständnisse mit Blick auf die deutschen Stadtwerke[79] öffentlichkeitswirksam zu präsentieren. Aber auch dies hatte keinen Effekt auf die EBI, deren OrganisatorInnen weiter gegen die Konzessionsrichtlinie mobilisierten. Am Ende sah sich die Kommission gezwungen, die gesamte Wasserversorgung aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie zu streichen, obwohl selbst KritikerInnen der EU-Liberalisierungspolitik dies für unsinnig halten. Denn nun können Kommunen Konzessionen für die Wasserversorgung vergeben, ohne dass beim Vergabeverfahren europäische Standards einzuhalten sind.

Dieses Beispiel zeigt deutlich, wie die Europäische Kommission von der Politisierung der Debatte über die Konzessionsrichtlinie überfordert war. Mit ihren sachlichen Darstellungen hatte sie keinen Einfluss, da öffentlich nur das Für und Wider von Liberalisierung diskutiert wurde, ohne dass

78 Europäische Kommission, »Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Award of Concession Contracts«, COM (2011) 897.

79 Hier war unklar, ob sie im Sinne des Richtlinienentwurfs Marktteilnehmer oder Teil der öffentlichen Hand sind.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Sachfragen bezogen auf die EBI oder die Konzessionsrichtlinie von Interesse gewesen wären. Dies zeigte sich auch bei der späteren Anhörung der OrganisatorInnen im Europäischen Parlament. Während die VertreterInnen der Europäischen Kommission und Abgeordnete des Europäischen Parlaments über die Details europäischer Wasserpolitik diskutieren wollten, sahen sich die OrganisatorInnen dazu weder in der Lage noch willens. Sie nutzten die Anhörung für eine Generalkritik an der aus ihrer Sicht zu stark auf Liberalisierung setzenden Politik der Kommission.[80]

Ob die EBI allerdings generell zu einem Treiber von Politisierung auf europäischer Ebene wird, lässt sich derzeit aufgrund der geringen Zahl erfolgreicher Initiativen nicht sagen. Veränderungen beim Ablauf der Anhörungen der anderen erfolgreichen Initiativen im Europäischen Parlament deuten eher auf eine Entwicklung in Richtung des Modells einer Expertenanhörung hin. Ob sich dieser Trend fortsetzt, das hängt maßgeblich von der aktuellen Reform der EBI-Verordnung ab. Insbesondere eine Aufwertung der Folgemaßnahmen, die sich an erfolgreiche Initiativen anschließen, würde die Politisierung befördern. Wie weit der Unionsgesetzgeber aber in diese Richtung zu gehen bereit ist, ist derzeit offen.

6. Schlussfolgerung: Die EBI muss nutzerfreundlicher werden

Mit der Schaffung der EBI durch den Europäischen Konvent waren sowohl in der Zivilgesellschaft als auch auf Seiten einiger politischer EntscheidungsträgerInnen in Brüssel hohe Erwartungen verbunden. Die EBI sollte die repräsentative Demokratie auf europäischer Ebene ergänzen und so einen Beitrag zur Überbrückung der Distanz zwischen den UnionsbürgerInnen und den EU-Organen leisten.

Diese Erwartungen sind bis zur Novelle der EBI-Verordnung nur begrenzt erfüllt worden. Ursache hierfür ist einerseits die geringe Zahl von nur 68 bei der Kommission gestellten Registrierungsanträgen und lediglich vier erfolgreichen Initiativen in sechs Jahren.[81] Diese geringe Zahl von Initiativen, die 1 Million Unterschriften sammeln und die nationalen Quoren in mindestens sieben Mitgliedstaaten erfüllen konnten, ist teilweise auch auf das komplexe EBI-Verfahren zurückzuführen. Wie dargestellt,

80 Julian Plottka, »The First Public Hearing on an ECI: Unclear Aims and Confusing Debates«, in Carsten Berg und Janice Thomson (Hrsg.), *An ECI that Works! Learning from the First Two Years of the European Citizens' Initiative* (*ECI Campaign*, Alfter, 2014).

81 Stand 2018.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

führt dies gerade bei nicht-etablierten Akteuren dazu, dass ihre Initiativen erfolglos bleiben. Um das Potenzial der EBI auszuschöpfen und die Inklusivität europäischer Politik zu erhöhen, muss das Verfahren auch nach einigen Verbesserungen durch die Novelle der EBI-Verordnung gerade mit Blick auf diese Akteursgruppe noch nutzerfreundlicher werden.

Im Hinblick auf die Stärkung europäischer Öffentlichkeiten durch die EBI, ist deren theoretisches Potenzial zur Stärkung der europäischen Demokratie ebenso nur teilweise genutzt. Die EBI kann Informationsplattformen sowie transnationale Diskussionsräume vertikaler und horizontaler Ausrichtung schaffen und leistet darüber hinaus einen Beitrag zur Willensbildung der UnionsbürgerInnen im Sinne des Habermas'schen Öffentlichkeitskonzepts. Dazu ist es jedoch notwendig, dass laufende Initiativen auch weiterhin rezipiert werden, was am wahrscheinlichsten ist, wenn sie sowohl Aussicht auf Erfolg als auch auf eine Einflussnahme auf politische EntscheidungsträgerInnen haben.

Auch die Frage, ob die EBI zu einem Treiber der Politisierung auf EU-Ebene wird, ist derzeit noch offen. Während im Falle der These der Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft und der These der Schaffung europäischer Öffentlichkeiten durch die EBI davon auszugehen ist, dass diese Ziele von allen an der EBI-Reform beteiligten Akteuren geteilt werden, dürfte das Ziel einer Politisierung europäischer Politik umstritten sein. Auf der akademischen Ebene ist dies mit Blick auf die Diskussion über das europäische Demokratiedefizit dargelegt worden. Auch unter den etablierten Akteuren, insbesondere VertreterInnen bzw. Mitgliedern der EU-Organe, dürfte dieses Ziel zumindest umstritten sein. Hier steht letztlich eine Grundsatzentscheidung über die künftige Gestaltung politischer Entscheidungsprozesse in der EU an, die sicherlich im Rahmen der EBI-Reform nicht letztgültig getroffen wird. Es bleibt aber spannend, die Reformdebatte auch unter diesem Gesichtspunkt zu verfolgen.

Die Reform wurde 2017 im Rahmen des EBI-Tages des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom Ersten Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, angekündigt.[82] Es folgte eine mehrstufige Konsultation von Interessengruppen zwischen Mai und August 2017, die aus einer Expertenkonsultation zum Fahrplan der Re-

82 Europäische Kommission, »Daily News 11/04/2017« (Brüssel, 11 April 2017), http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17-950_en.htm (abgerufen am 22. Dezember 2017).

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

form,[83] einer öffentlichen Konsultation[84] und Sitzungen mit nationalen Behörden sowie zwischen Timmermans und relevanten Nichtregierungsorganisationen bestand. Die Ergebnisse der Konsultationen mündeten in den Vorschlag der Kommission für eine überarbeitete EBI-Verordnung, der anlässlich der »State of the Union«-Rede von Kommissionspräsident Juncker im September 2017 als Teil des Demokratiepakets veröffentlicht wurde.[85] Anschließend befassten sich die Ratsarbeitsgruppe für Allgemeine Fragen, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss[86] sowie der Ausschuss der Regionen[87] mit dem neuen Verordnungsvorschlag. Der im Juni 2018 beschlossene Bericht[88] des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments diente als Grundlage für die im Dezember 2018 abgeschlossenen Trilog-Verhandlungen zwischen Europäischer Kommission, Parlament und Rat. Obwohl die neue EBI-Verordnung bereits am 18. Mai 2019 in Kraft trat, behielten die Bestimmungen der bisherigen Verordnung noch bis Jahresende Geltung, um den Mitgliedstaaten eine Anpassung der nationalen Umsetzung zu ermöglichen. In Deutschland ist diese Umsetzung bisher nicht erfolgt, da sich die Koalitionspartner nicht darüber einigen können, ob das Mindestalter auf 16 Jahre abgesenkt

83 Europäische Kommission, »Roadmap: Revision of the European Citizens' Initiative«, Ares (2017)2537702.

84 Europäische Kommission, »Öffentliche Konsultation zur Europäischen Bürgerinitiative«, https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_de (abgerufen am 22. Dezember 2017); Europäische Kommission, »Zusammenfassung der im Rahmen der offenen Konsultation zur Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative eingegangenen Beiträge«, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/Factual_summary_de.pdf (abgerufen am 22. Dezember 2017).

85 Europäische Kommission, »Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative«, COM(2017) 482 final.

86 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, »Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative"«, 2018/C 237/12.

87 Ausschuss der Regionen, »Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Europäische Bürgerinitiative«, 2018/C 247/10.

88 Europäisches Parlament, »Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative«, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatter: György Schöpflin, A80226/2018.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

werden soll oder nicht.[89] Zum jetzigen Zeitpunkt ist zu befürchten, dass der Konflikt erst durch die nächste Bundestagswahl gelöst werden kann.

Auch wenn eine grundlegende Neuordnung des EBI-Verfahrens nicht vorgesehen war, umfasst die Novelle dennoch deutliche Fortschritte in Hinblick auf ein bürgerfreundlicheres EBI-Verfahren.[90] Ob diese jedoch zu einer stärkeren Nutzung des Instruments führen, muss sich erst noch zeigen. Aufgrund der COVID19-Pandemie im Jahr 2020 verzögert sich die Nutzung des neuen Verfahrens erst einmal auf unbestimmte Zeit, bis der politische Betrieb den Krisenmodus wieder verlässt. Erst dann ist mit einigem Abstand auch eine Neubewertung der Hypothesen möglich, dass die EBI zur Entstehung einer europäischen Zivilgesellschaft, der Schaffung europäischer Öffentlichkeiten sowie zur Politisierung der EU beiträgt.

89 Gem. Art. 2 EBI-Verordnung können die Mitgliedstaaten das Mindestalter zur Unterstützung einer EBI auf 16 Jahre absenken.

90 Für Neuerungen im Verfahren der EBI-Verordnung (EU) 2019/788 siehe: Julian Plottka, »Europäische Bürgerinitiative«, in Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* (Nomos, 2019), 173 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748925026-259, am 03.10.2024, 05:33:22
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb